AJUSTE SIN FIN Y DEUDA SIN TECHO: RADIOGRAFÍA FISCAL DEL PRIMER TRIMESTRE 2025

El superávit primario se achicó en el primer trimestre, los recortes se profundizan y la presión del FMI exige más ajuste

Gasto público aún 28% por debajo de 2023 y una deuda que crece por intereses capitalizados: más de \$7 billones en dos meses.

Equipo de Trabajo: Claudio Lozano, Ana Rameri, Mariana Rivolta y Eugenia Ventura Flossi.

Sector Público Nacional: Informe Trimestral de Ejecución Presupuestaria

Resumen

El presente informe analiza la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional (SPN) durante el primer trimestre de 2025. A pesar de registrar un superávit primario de 0,5 puntos del PBI, el resultado marca una caída respecto del 0,7% obtenido en el mismo período de 2024, lo que evidencia un debilitamiento del ajuste fiscal en un contexto donde las metas pactadas con el FMI exigen alcanzar un superávit primario del 1,3% del PBI para el cierre del año. En consecuencia, todo indica que el gobierno deberá intensificar el ajuste en los trimestres siguientes para cumplir con dicho objetivo, probablemente concentrando los recortes en áreas sensibles como subsidios económicos, programas sociales y partidas provinciales, especialmente después del calendario electoral.

El incremento real del 10,8% en el gasto primario respecto a 2024 se explica principalmente por el efecto de indexación sobre jubilaciones y pensiones contributivas, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el PAMI, partidas que, además, cuentan en gran medida con financiamiento propio a través de aportes y contribuciones a la seguridad social. En este contexto, la aparente expansión del gasto no refleja una reversión del ajuste, sino una recomposición parcial sobre rubros previamente deprimidos.

Sin embargo, si se compara el desempeño actual con el primer trimestre de 2023, el panorama es más nítido: el gasto total real se encuentra aún 28,2% por debajo, y el gasto primario acumula una pérdida real del 27,6%. Partidas clave siguen mostrando fuertes retrocesos en términos reales:

- Gasto de capital: -81,9%
- Transferencias a provincias: -45,2%
- Programas sociales: -44,5%
- Transferencias a universidades: -40,1%
- Subsidios a la energía: -77,2%
- Salarios públicos: -22,8%

En paralelo, el resultado fiscal también se ve afectado por la fragilidad del sistema tributario. El 94% de los ingresos del SPN provino de tributos, con fuerte dependencia de aportes a la seguridad social (38%) e IVA (22%), consolidando un esquema marcadamente regresivo. Tras la reforma impositiva incluida en la Ley Bases, que redujo alícuotas y anticipó recaudación vía regímenes especiales, el sistema perdió progresividad y dejó al Estado con menor capacidad de respuesta fiscal ante escenarios recesivos. Mientras tanto, tributos patrimoniales como Bienes Personales se desplomaron un 78% respecto a 2023 en términos reales.

Un aspecto crítico del período analizado es el peso creciente de los intereses devengados y capitalizados de instrumentos como LECAP, BONCAP y LEFI, que sumaron más de \$7 billones solo en los dos primeros meses del año. Estos montos no figuran como gasto pagado (al ser considerados “debajo de la línea”), pero representan un aumento silencioso pero sustancial del stock de deuda pública y superan por sí solos el superávit primario registrado en el trimestre.

En síntesis, la estrategia de ajuste encuentra límites crecientes mientras el endeudamiento indexado compromete cada vez más recursos futuros. Por más ajuste que se ejecute, no hay ajuste que alcance si se sostiene un esquema tributario débil y una carga de intereses desbordada. Las

metas del FMI presionan por una mayor contracción del gasto poniendo en jaque las garantías públicas para la reproducción de la sociedad y priorizando los intereses de los acreedores al tiempo que deja sin resolver los factores que erosionan la capacidad fiscal del Estado. El combo es, a todas luces, insostenible.

Resultado acumulado al 1er trimestre de 2025. Durante el 1er trimestre de 2025 el Sector Público Nacional (SPN) alcanzó un superávit financiero de \$1,3 billones equivalentes al 0,2% del PBI¹. En la comparación interanual, se verifica un crecimiento real en los ingresos totales de 1,3% y un crecimiento de los gastos del 3,5% que se compone de una potente caída del pago de intereses (-34% ia real) y un aumento del gasto primario casi 11%, todo medido en comparación con un muy devaluado 1er trimestre de 2024.

El cuadro 1 muestra los resultados fiscales a nivel primario y financiero del periodo, ambos de signo positivo por \$4,4 y \$1,3 billones, respectivamente. Los ingresos públicos alcanzaron los \$30,3 billones, equivalentes al 3,8% del producto, registrando un crecimiento real del 1,3% i.a. Por su parte, el gasto primario, con un registro pagado de \$25,9 billones -equivalentes al 3,2% del PBI- alcanzó un aumento real del 10,8% i.a. compuesto por aumentos en los gastos corrientes primarios así como en los gastos de capital. El pago de intereses de deuda perdió valor en la comparación interanual real: con un acumulado de \$3 billones -0,4% del PBI- marcó un retroceso de casi 34% i.a. real.

Importa mencionar que las comparaciones interanuales resultarán, durante 2025, de compleja interpretación toda vez que las pérdidas acumularán al ajuste realizado durante 2024 multiplicando su potencia y los aumentos serán resultado de la comparación de partidas absolutamente depreciadas, algunas hasta niveles mínimos como el gasto de capital o las transferencias a provincias.

---

¹ PBI estimado por la Secretaría de Hacienda \$800 billones.

Cuadro 1. SPN - Resultado Primario y Financiero del 1er trimestre 2023 y 2024 y 2025 en % PBI. 1er trim 2025 en millones de pesos Base caja y en variación interanual real²

SPN - Base caja	IT 2023	IT 2024	IT 2025		var ia PBI (pp)		var ia % REAL	
	% PBI	% PBI	millones \$	% PBI	2025/24	2025/23	2025/24	2025/23
INGRESOS TOTALES	2,6%	3,1%	30.309.881	3,8%	0,7	1,1	1,3%	-3,8%
GASTO TOTAL	3,4%	2,9%	29.000.493	3,6%	0,8	0,2	3,5%	-28,2%
GASTOS PRIMARIOS	3,0%	2,4%	25.952.762	3,2%	0,8	0,2	10,8%	-27,6%
Gastos corrientes primarios	2,7%	2,4%	25.383.503	3,2%	0,8	0,4	10,4%	-22,4%
Gastos de capital	0,3%	0,0%	569.256	0,1%	0,0	-0,2	38,0%	-81,9%
RESULTADO PRIMARIO	-0,4%	0,7%	4.357.119	0,5%	-0,1	0,9	-33,0%	
Intereses	0,4%	0,5%	3.047.731	0,4%	-0,1	0,0	-33,7%	-32,7%
RESULTADO FINANCIERO	-0,7%	0,2%	1.309.388	0,2%	0,0	0,9	-31,2%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del MECON e INDEC.

En el periodo de 3 meses se acumuló gasto total pagado por \$29 billones marcando un aumento del 3,5% ia real pero una caída de más de 28% con relación al mismo periodo de 2023. El gasto primario pierde desde 2023 un 27,6%, siendo el gasto de capital el que tuvo la caída más pronunciada con un recorte del 82% respecto de 2023. Los intereses de deuda también marcan una caída real en relación a 2024 y a 2023 de casi el 33%. Lo que esconde esta cuenta, con base en lo pagado, son los intereses devengados por la deuda del Tesoro que no contabiliza los intereses de los títulos en pesos porque se capitalizan. En enero de 2025, la capitalización de intereses de LECAP, LEFI y BONCAP sumaron \$3,76 billones y, en febrero, \$3,72 billones, según los datos publicados por la Oficina de Presupuesto del Congreso, valores mensuales cercanos a todo el superávit primario conseguido durante los primeros tres meses del año.

En la dinámica mensual se verifica que ajustes reales del gasto primario que se dieron todos los meses de 2024, cambian de signo en 2025 con crecimientos reales interanuales en enero (13,5% ia real), febrero (19,2% ia real) y marzo (1,9% ia real).

Los ingresos públicos, por su parte, comenzaron a crecer en diciembre de 2024 pero tuvieron una dinámica errática en los primeros meses de 2025: cayeron en enero (-2,1% ia real), recuperaron en febrero (19,2% ia real) para volver a perder en marzo (-0,7% ia real). Importa aclarar que este año se agotó el efecto de los ingresos extraordinarios provenientes de los regímenes incluidos

²En los cálculos reales interanuales se usa una inflación interanual promedio del 68% para 25/24 Y 528% para 25/23, según las mediciones del INDEC.

entre las Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes³ y se perdió la recaudación del Impuesto PAÍS cuya vigencia venció en diciembre de 2024.

Gráfico 1. SPN Ejercicio 2024 Y 2025. Gasto Primario y Recursos Totales mensuales.

En % de variación interanual real.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del MECON e INDEC

Gasto Público. El 1er trimestre de 2025 el gasto público total creció marginalmente (+3,5% ia real), luego del drástico recorte del 26% i.a. operado en 2024 que significó una caída en el peso del presupuesto público en el producto de 5 puntos del PBI. El crecimiento fue mayor en Gasto Primario (+10,8% ia real) impulsado por el crecimiento en las jubilaciones y pensiones, AUH y PAMI. Sin embargo, hay un conjunto de partidas que profundizaron en 2025 el ajuste que vienen registrando desde 2024: programas sociales, los subsidios a la energía y las transferencias a universidades.

La comparación del gasto del 1er trimestre 2025 con el 1er trimestre de 2023 permite verificar que se sostienen los crecimientos reales en AUH y PAMI pero que se transforman en pérdidas reales los resultados de las siguientes partidas (que muestran aumentos en la comparación 2024/2025):

- Jubilaciones y pensiones contributivas: -12,70%
- Subsidios al Transporte: -25,50%
- Gastos de capital: -81,9%
- Transferencias corrientes a provincias: -45,20%

³ Régimen Especial de Ingreso de Bienes Personales (REIBP), Régimen de Regularización Excepcional de Obligaciones Tributarias, Aduaneras y de Seguridad Social (moratoria) y Régimen de Regularización de Activos (blanqueo)

Además, las siguientes partidas profundizan en la comparación 2025/2023 las pérdidas ya observadas en 2024/2005:

- Programas sociales: -44,50%
- Transferencias a universidades-40,10%
- Subsidios a la Energía: -77,20%
- Salarios: -22,80%
- Asignaciones Familiares: -14,50%

En síntesis, el leve repunte del gasto en 2025 no alcanza a revertir la regresión fiscal del bienio 2023-2024. El patrón de ajuste se mantiene: se priorizan rubros indexados y autofinanciados (como jubilaciones con aportes) y se consolida el dismantelamiento de las políticas sociales, salariales, educativas y de inversión pública. La “recuperación” es parcial, desigual y aún muy lejos de recomponer los niveles previos al ajuste.

Cuadro 2. SPN – Gasto Total Primeros Trimestres 2023, 2024 y 2025. En millones de pesos Base caja y en % de PBI. Variación real interanual en %.

SPN - Base caja	IT 2023	IT 2024	IT2025		var ia PBI (pp)		var ia % REAL	
	% PBI	% PBI	millones \$	% PBI	2025/24	2025/23	2025/24	2025/23
GASTO TOTAL	3,4%	2,9%	29.000.493	3,6%	0,7	0,2	3,5%	-28,2%
GASTOS PRIMARIOS	3,0%	2,4%	25.952.762	3,2%	0,8	0,2	10,8%	-27,6%
Gastos de capital	0,26%	0,04%	569.256	0,07%	0,03	-0,19	38,0%	-81,9%
Jubilaciones y pensiones contributivas	1,02%	0,81%	10.662.397	1,33%	0,52	0,31	35,6%	-12,7%
Salarios	0,40%	0,40%	3.698.107	0,46%	0,07	0,06	-4,1%	-22,8%
Intereses	0,38%	0,47%	3.047.731	0,38%	-0,09	0,00	-33,7%	-32,7%
Programas sociales	0,31%	0,31%	2.055.734	0,26%	-0,06	-0,05	-32,5%	-44,5%
PAMI	0,13%	0,15%	1.853.692	0,23%	0,08	0,10	29,2%	22,2%
AUH	0,08%	0,12%	1.499.043	0,19%	0,07	0,10	32,2%	48,8%
Otros gastos	0,18%	0,13%	1.450.485	0,18%	0,06	0,01	19,1%	-30,5%
Pensiones no contributivas	0,09%	0,08%	909.088	0,11%	0,04	0,02	22,6%	-19,4%
Asignaciones Familiares	0,08%	0,09%	835.737	0,10%	0,01	0,02	-4,2%	-14,5%
Subsidios al Transporte	0,08%	0,06%	685.367	0,09%	0,02	0,01	10,7%	-25,5%
Transferencias a universidades	0,09%	0,08%	658.100	0,08%	0,00	-0,01	-20,1%	-40,1%
Transferencias corrientes a provincias	0,09%	0,02%	561.469	0,07%	0,05	-0,02	134,3%	-45,2%
Subsidios a la Energía	0,19%	0,12%	514.287	0,06%	-0,05	-0,13	-55,5%	-77,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del MECON e INDEC

El pago de intereses de la deuda pública alcanzó los \$3 billones en el trimestre. Esta cuenta esconde los intereses capitalizados por LECAP, BONCAP, LEFI que, en el 1er bimestre del año, promediaron los \$3,7 billones mensuales. Si esta tendencia se mantuviera, el costo de esta partida -que engrosa el stock de deuda pública- podría estar cerca del 5% del PBI duplicando la cuenta de 2024 que fue del 2,5% del PBI.

Gráfico 2. Capitalización de intereses de la LECAP, BONCAP, LEFI mensual. En billones de pesos

Fuente: elaboración propia en base a Oficina de Presupuesto del Congreso

En el gasto total, el peso de las partidas se reparte del siguiente modo: las jubilaciones y pensiones contributivas explicaron el 37% del gasto total siendo históricamente la partida más importante del gasto público, le sigue el pago los salarios públicos con el 13%, los intereses de deuda con el 11%, los programas sociales con el 7% y el gasto del PAMI con un 6%. Sin embargo, si se toma en consideración que las jubilaciones y pensiones pagadas desde el SPN tienen financiamiento propio -que surge de los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social-, el peso presupuestario del gasto previsional se reduce de modo rotundo. De hecho, los \$10,6 billones pagados desde el SPN en concepto de jubilaciones y pensiones contributivas fueron cubiertos (o autofinanciados) en un 92% por los ingresos por Aportes y Contribuciones, que sumaron en el periodo \$9,8 billones.

El cuadro a continuación ordena las partidas del gasto según su peso en el gasto total. La principal partida del gasto público del periodo pasa a ser SALARIOS cuando se elimina el gasto autofinanciado por Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social. Por su parte, el gasto en Jubilaciones y Pensiones financiado con recursos generales del Tesoro pasa a representar una participación de solo el 4% del total.

Sin embargo, si contabilizáramos sobre la línea los intereses devengados por los bonos indexados por inflación y cupón cero (ambos considerados por el gobierno "debajo de la línea"), el pago de intereses superaría por mucho margen la partida salarial: se sumaron al stock de deuda más de \$7 billones en el 1er bimestre de 2025.

Cuadro 3. Gasto Total SPN y Gasto SPN sin incluir el autofinanciamiento de las Instituciones de Seguridad Social por Aportes y Contribuciones. Acumulado al 1er trimestre 2025 por partidas del gasto. En millones de pesos y % de participación en el total.

En millones de pesos					
GASTO TOTAL SPN	29.000.493	100%	GASTO TOTAL SPN sin Aportes y Contribuciones SSS	19.170.493	100%
Jubilaciones y pensiones contributivas	10.662.397	37%	Salarios	3.698.107	19%
Salarios	3.698.107	13%	Intereses	3.047.731	16%
Intereses	3.047.731	11%	Programas sociales	2.055.734	11%
Programas sociales	2.055.734	7%	PAMI	1.853.692	10%
PAMI	1.853.692	6%	AUH	1.499.043	8%
AUH	1.499.043	5%	Otros gastos	1.450.485	8%
Otros gastos	1.450.485	5%	Pensiones no contributivas	909.088	5%
Pensiones no contributivas	909.088	3%	Asignaciones Familiares	835.737	4%
Asignaciones Familiares	835.737	3%	Jubilaciones y pensiones contributivas	832.397	4%
Subsidios al Transporte	685.367	2%	Subsidios al Transporte	685.367	4%
Transferencias a universidades	658.100	2%	Transferencias a universidades	658.100	3%
Gastos de capital	569.256	2%	Gastos de capital	569.256	3%
Transferencias corrientes a provincias	561.469	2%	Transferencias corrientes a provincias	561.469	3%
Subsidios a la Energía	514.287	2%	Subsidios a la Energía	514.287	3%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del MECON e INDEC

Recursos Públicos. En el primer trimestre de 2025, el Sector Público Nacional registró ingresos por un total de \$30,3 billones, de los cuales el 94% provino de recursos tributarios. Dentro de este universo, se destacaron los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, que representaron el 38% del total, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que aportó el 22% y mostró un crecimiento real del 3,7% respecto al mismo período de 2024

Al igual que en los últimos meses de 2024, se observa con claridad el peso predominante de los recursos provenientes del sistema de seguridad social dentro del total de ingresos fiscales, lo que evidencia las limitaciones del Estado para captar recursos a través del resto de los tributos. Este crecimiento se explica, en parte, por la actualización mensual del tope máximo de la base imponible sobre la cual se calculan los aportes de los trabajadores.

Esta estructura tributaria refuerza el carácter regresivo del sistema, basado principalmente en los aportes a la seguridad social —que gravan el ingreso laboral— y en impuestos al consumo, como el IVA, que afectan proporcionalmente más a los sectores de menores ingresos.

Paralelamente, en este 1er trimestre se observan caídas en la captura del Impuesto sobre los Bienes Personales, que pierde interanualmente más del 30% en términos reales (-78% real respecto de 2023) que se explica por la reforma votada en 2024 que implicó un aumento del MNI, una baja de alícuotas y el adelantamiento de recaudación futura que significó el régimen especial de presentación implementado en 2024. “Otros tributos” concentra, entre otros, lo recaudado por impuesto PAIS: marca una pérdida interanual muy importante debido al vencimiento de ese

gravamen. Finalmente, Derechos de Exportación registra una caída interanual real del 20% que se explica por la caída en las operaciones de exportación vinculada a las especulaciones en torno a una devaluación durante todo el trimestre y por la aplicación del Decreto 38/2025 que redujo transitoriamente las retenciones de quienes, hasta el 30/6/2025, liquidasen al menos el 95 % de las divisas hasta 15 días hábiles de efectuada la DJVE, según el siguiente esquema:

- porotos de soja de 33% a 26%
- aceite y pellets de soja de 31% a 24,5%
- trigo y maíz de 12% a 9,5%
- 0% para economías regionales (reducción permanente)

En cuanto a los tributos que mejoraron su recaudación, se destaca el Impuesto a las Ganancias que recaudó, en valores reales, un 31,5% más que en el 1er trimestre de 2024 por la reintroducción de las retenciones a los empleados en relación de dependencia y a los jubilados (en 2024 se encontraba vigente el “Impuesto cedular a los altos Ingresos”).

Cuadro 4. SPN Ingresos Totales 1er Trimestre 2023, 2024 y 2025. Base caja y en % de PBI. En En millones de pesos y variación real en %.

SPN - Base caja	IT 2023	IT 2024	IT 2025		var ia % REAL	
	% PBI	% PBI	millones \$	% PBI	2025/24	2025/23
INGRESOS TOTALES	2,6%	3,1%	30.309.881	3,8%	1,3%	-3,9%
Tributarios	2,40%	2,80%	28.410.669	3,55%	4,4%	-0,8%
IVA neto de reintegros	0,54%	0,66%	6.624.523	0,83%	3,7%	3,1%
Ganancias	0,26%	0,20%	2.519.534	0,31%	31,5%	-17,6%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	0,93%	0,88%	11.414.319	1,43%	33,4%	2,8%
Débitos y créditos	0,25%	0,29%	2.988.429	0,37%	5,8%	-0,6%
Bienes personales	0,02%	0,01%	57.789	0,01%	-30,3%	-78,4%
Impuestos internos	0,04%	0,04%	428.597	0,05%	6,5%	-15,5%
Derechos de exportación	0,10%	0,21%	1.626.567	0,20%	-20,5%	33,8%
Derechos de importación	0,08%	0,11%	1.158.105	0,14%	7,5%	14,6%
Otros Tributos	0,17%	0,40%	1.592.808	0,20%	-59,5%	-21,9%
Rentas de la propiedad	0,12%	0,16%	679.055	0,08%	-57,1%	-52,7%
Otros ingresos	0,12%	0,11%	1.220.020	0,15%	10,3%	-16,7%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del MECON e INDEC

Cuadro 5. Ingresos Tributarios del SPN. Enero 2024 a Marzo 2025.

En % de variación real interanual.

% Var. Interanual Real	ene-24	feb-24	mar-24	abr-24	may-24	jun-24	jul-24	ago-24	sep-24	oct-24	nov-24	dic-24	ene-25	feb-25	mar-25
Tributarios	0,8%	-5,6%	-8,6%	-8,9%	10,0%	-12,1%	-1,0%	-11,0%	-3,8%	-3,9%	6,1%	7,9%	0,0%	8,8%	2,7%
IVA neto de reintegros	9,8%	8,7%	-15,5%	-8,1%	-18,3%	-20,1%	-11,6%	-14,4%	-17,1%	-0,1%	-3,7%	2,6%	4,0%	2,5%	2,2%
Ganancias	-37,3%	-35,6%	-38,4%	-36,6%	92,5%	-15,8%	-25,5%	-28,1%	-14,7%	-26,4%	4,4%	46,4%	28,3%	32,9%	31,0%
Aportes y contribuciones a la seguridad social	-25,0%	-22,5%	-20,0%	-18,4%	-11,6%	-9,5%	-8,2%	-6,5%	3,4%	6,9%	7,3%	22,4%	37,1%	31,8%	28,1%
Débitos y créditos	-1,7%	-1,7%	-12,8%	-15,8%	-23,7%	1,6%	-5,7%	-1,4%	-10,9%	-8,2%	-1,3%	28,9%	10,5%	4,5%	0,7%
Bienes personales	-60,7%	-65,9%	-82,9%	-66,2%	-81,8%	-59,7%	-90,5%	-29,3%	429,4%	-7,2%	-40,3%	-71,5%	-19,3%	-46,8%	16,9%
Impuestos internos	-13,9%	-24,4%	-22,9%	-14,6%	-23,3%	-26,4%	-29,7%	-12,4%	-9,5%	-15,8%	8,1%	14,6%	2,7%	16,5%	-0,3%
Derechos de exportación	90,4%	34,2%	73,9%	33,1%	44,8%	-43,7%	150,2%	24,0%	55,1%	9,2%	117,1%	-33,0%	-54,0%	19,4%	14,2%
Derechos de importación	34,8%	31,3%	-27,5%	-0,8%	-20,5%	-48,9%	-13,3%	-33,0%	-26,8%	3,4%	8,2%	8,9%	-14,8%	22,2%	21,7%
Otros Tributos	113,3%	62,2%	104,7%	75,2%	82,0%	76,2%	101,1%	-8,5%	-15,6%	-18,1%	5,7%	-16,9%	-62,6%	-50,5%	-63,6%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del MECON e INDEC