

SITUACIÓN FISCAL

APUNTES PARA UNA ACTUALIZACIÓN



Oscar Cetrángolo, Javier Curcio y Julián Folgar

Agosto 2021

cece

Apuntes para una actualización de la situación fiscal

Oscar Cetrángolo, Javier Curcio y Julián Folgar

Agosto 2021

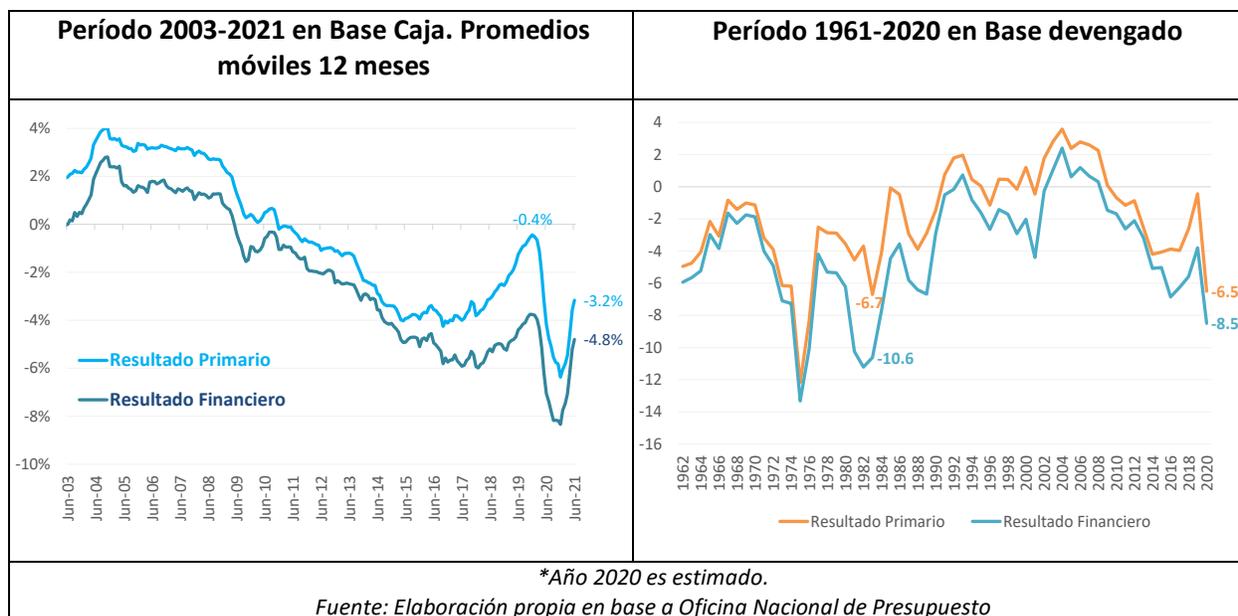
Habiendo transcurrido cerca de dos años en los que las reformas fiscales debieron ingresar en un período de suspenso impuesto por una suma de eventos que exceden el propio ámbito de las políticas públicas, resulta necesario actualizar los diagnósticos y redefinir los desafíos vigentes. Durante estos meses, la política económica fue objeto de importantes redefiniciones derivadas, primero, del resultado de las extendidas elecciones del año 2019; luego por el consecuente cambio de gobierno, y, finalmente, por el prolongado período de excepción impuesto por la irrupción de la pandemia de COVID-19, que aún no fue superada.

Fue un período donde se produjeron cambios de suma significación cuyo impacto final es aún incierto. No obstante, parece imprescindible adelantar aspectos centrales de definiciones que seguramente serán objeto de debate en los próximos meses. Como contribución a ello, y sabiendo que se trata de un escenario que se mantiene tan abierto como incierto respecto a su futuro, esta nota ofrecerá los elementos que entendemos como principales para caracterizar la situación fiscal antes de los eventos señalados, las decisiones adoptadas durante los últimos años y una actualización provisoria de los desafíos por venir.

1. Cómo era la situación fiscal que recibió el impacto de la pandemia COVID-19

Es claro que los problemas fiscales de la Argentina no comenzaron con la pandemia. Luego de varios años de desequilibrios fiscales casi siempre crecientes desde 2009, la atención frente a los compromisos asumidos con el FMI en 2018 obligó a una reversión de la dinámica previa. En consecuencia, el déficit primario de 2019 fue 0,4% del PIB, presentando una reducción sustantiva (2,2% del PIB) en relación con el correspondiente al año previo. Para ilustrar esa trayectoria, el Gráfico 1 ofrece la evolución del resultado fiscal del gobierno nacional de dos maneras. En el panel de la izquierda se muestra la evolución mensual desde el año 2003 en “base caja”, mientras que en el panel de la derecha se muestra la evolución de largo plazo en “base devengado”. Esta última muestra (más allá de sus profundos picos y baches) la tendencia de mediano plazo hacia un mayor cuidado sobre el equilibrio fiscal desde la vuelta a la democracia hasta la salida de la crisis de principio de siglo, y su posterior reversión. Por su parte, el panel de la izquierda muestra en detalle esa reversión que, acompañada por un importante financiamiento monetario, inflación y aumento de la deuda, se prolongó hasta el acuerdo con el FMI.

Gráfico 1. Resultado fiscal del Gobierno Nacional. En % del PIB*



Semejante acomodamiento fiscal como el experimentado en 2019, fue consecuencia de la combinación de diversas medidas y circunstancias, siendo imposible identificar una única o predominante razón. Durante ese año se produjeron ajustes en casi todos los componentes de las erogaciones nacionales: pago de pensiones, subsidios, gastos operativos (que incluye pago de salarios y bienes y servicios), de capital y otros (universidades, empresas públicas y resto). Adicionalmente se contaron con mayores recursos no tributarios compensados parcialmente por una leve caída de los tributarios. En sentido contrario, los mayores pagos por intereses, que pasaron de 2,66 a 3,33 por ciento del PIB, determinaron una mejora menos importante en el resultado financiero del Sector Público Nacional No Financiero en base caja (contabilizando los ingresos extraordinarios, pero, como corresponde, sin incorporar las rentas del FGS y BCRA), que alcanzó al equivalente a 3,76% del PIB. Sin fuentes de financiamiento accesibles y con alta inflación, la situación fiscal demandaba mayores esfuerzos para volver a tener acceso a los mercados y reducir la presión sobre la política monetaria.

Dejando a un lado por el momento el impacto de los intereses de la deuda, la evolución del resultado primario se explica por una reducción del gasto primario equivalente a 5,2% del PIB entre 2015 y 2019, acompañado por una caída en los ingresos apenas superior a 2 puntos porcentuales del PIB. Como ya fuera explicado en notas previas¹, la política fiscal del decenio 2006-2015 del gobierno nacional² estuvo

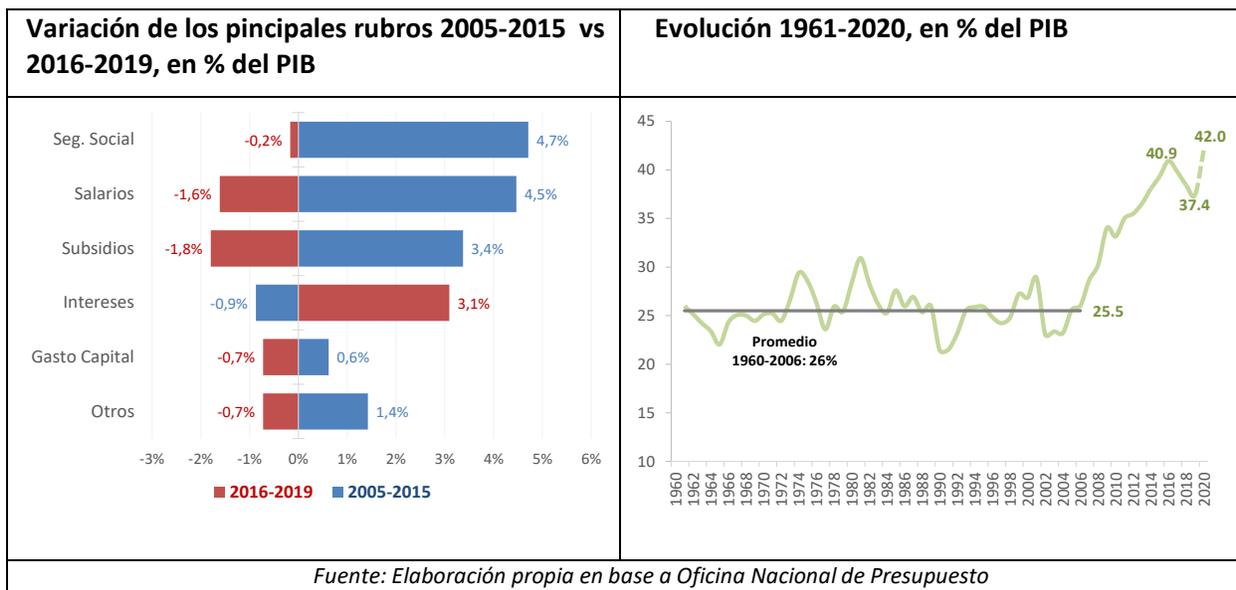
¹ Véase, por ejemplo [el documento escrito por Cetrángolo, Gómez Sabaini y Moran](#) publicado por la CEPAL en 2015.

² En [un informe previo](#) se analizó la situación fiscal de las provincias hasta el año 2018. En el futuro se presentará una actualización del mismo con comentarios adicionales.

caracterizada por una expansión del gasto público sin precedentes, acompañada solo parcialmente por un crecimiento de la recaudación (Gráfico 2), derivando en un déficit fiscal nacional superior a 5% del PIB (el más alto desde 1989). A partir de entonces, como se señaló, se puso en marcha un proceso de ajuste significativo en el gasto primario, que se redujo en el equivalente a 5% del PIB, fundamentalmente explicado por reducciones en los subsidios a la energía (aunque menores a lo originalmente anunciado) y muy significativas caídas en gastos en personal y de capital. Es importante señalar la importancia que tuvieron las restricciones impuestas por el Consenso Fiscal de 2017 para ayudar a contener el aumento del gasto salarial. Por su parte, los gastos de capital fueron reducidos hasta niveles extremadamente bajos, a pesar de las expectativas que se habían generado por la eventual reactivación que podría haber dependido de su fallida recomposición.

En consecuencia, es claro que se hizo un esfuerzo importante para reducir el nivel de erogaciones públicas, pero mediante medidas de emergencia y difícilmente sostenibles en el tiempo. Así es que las temáticas que habían presionado de manera más importante al anterior incremento en el gasto público seguían sin encaminarse a una solución de mediano plazo: se mantuvo pendiente la formulación de una reforma estructural en el sistema de pensiones y las medidas de emergencia (Reparación Histórica e implementación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor -PUAM) incrementaron aún más el gasto sin resolver los problemas; los subsidios a la energía permanecían en un nivel elevado; no se planteó reforma alguna en la organización del sistema de salud; y la inversión pública se llevó a los mínimos niveles históricos, por citar algunos de los temas más relevantes con necesidad de reformulación hacia 2019.

Gráfico 2. Erogaciones del Sector Público Argentino

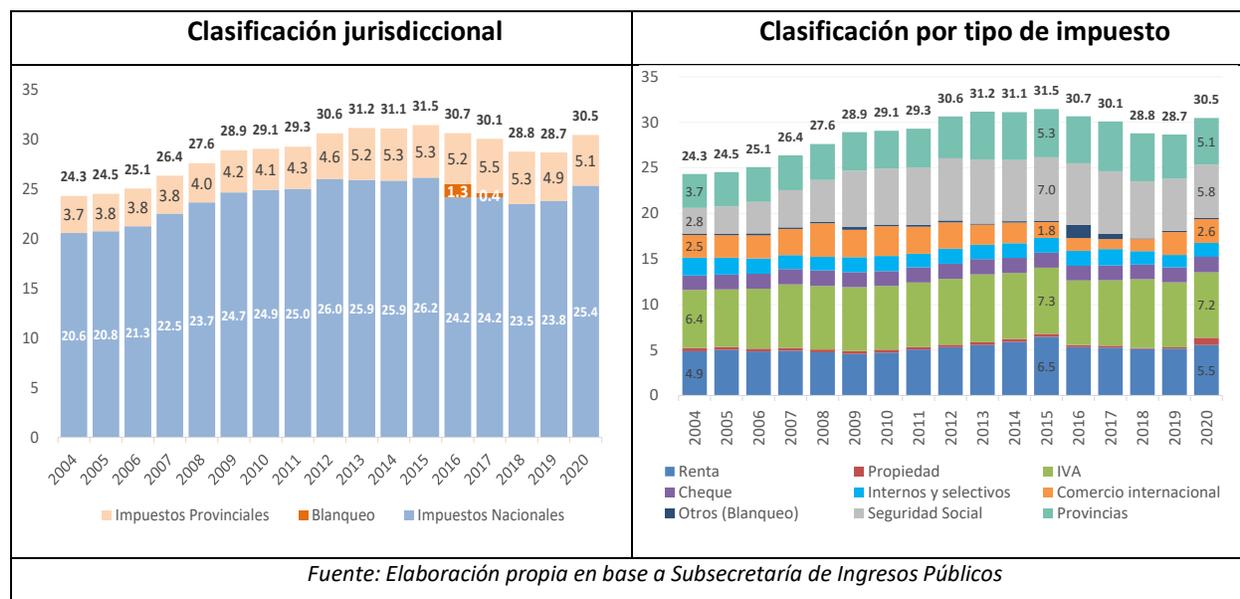


Por el lado de los recursos, en el año 2015 la carga tributaria como porcentaje del PIB había alcanzado el máximo histórico (31,5% del PIB), correspondiendo 18,9% del PIB al gobierno nacional. A partir de ese

año, y a diferencia de lo ocurrido en la década previa, se confió en el impacto de las reducciones impositivas como mecanismo reactivador. Como consecuencia de ello, se produjo una pérdida de recursos tributarios equivalentes a 2,7 puntos porcentuales del PIB entre 2015 y 2018 (Gráfico 3). Dicha caída estuvo determinada básicamente por la pérdida de contribuciones para la seguridad social (mediante un costoso y discutible experimento al introducirse un Mínimo No Imponible), del Impuesto a las Ganancias y de la desaparición de los recursos extraordinarios provenientes de aquella regularización implementada durante 2016 y 2017. Adicionalmente, el gobierno nacional debió resignar de manera paulatina los recursos provenientes de la pre-coparticipación del 15% que estaba destinada, hasta el fallo de la Corte de fines del 2015, a la previsión social. Recién en el año 2019 se observa una recomposición de los recursos tributarios de la Nación por las medidas de emergencia adoptadas entonces, incluyendo recursos provenientes de los Derechos de Exportación.

De manera similar a lo sucedido con las políticas de gasto público, también se han postergado importantes reformas pendientes en materia tributaria, entre ellas, deben mencionarse la eliminación (o al menos reducción) de los tributos más distorsivos (sobre los créditos y débitos bancarios e ingresos brutos entre los más importantes)³, reforma al impuesto a las ganancias (con el fortalecimiento del componente sobre personas humanas), fortalecimiento de la imposición patrimonial y coordinación federal del impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

Gráfico 3. Presión tributaria como porcentaje del PIB (2004-2020)



Todo esto sucedió en una economía estancada desde 2011, donde la estrategia del gobierno en ejercicio hasta 2015 depositó sus esfuerzos reactivadores, principalmente, en el incremento de los gastos, mientras

³ El Consenso Fiscal de fines de 2017 atacaba parcialmente esta problemática mediante el compromiso por parte de las provincias de reducir gradualmente alícuotas en Ingresos Brutos. Sin embargo, el propio efecto de la crisis, el cambio de gobierno y el impacto del C-19 interrumpieron este experimento que duró solamente 1 año.

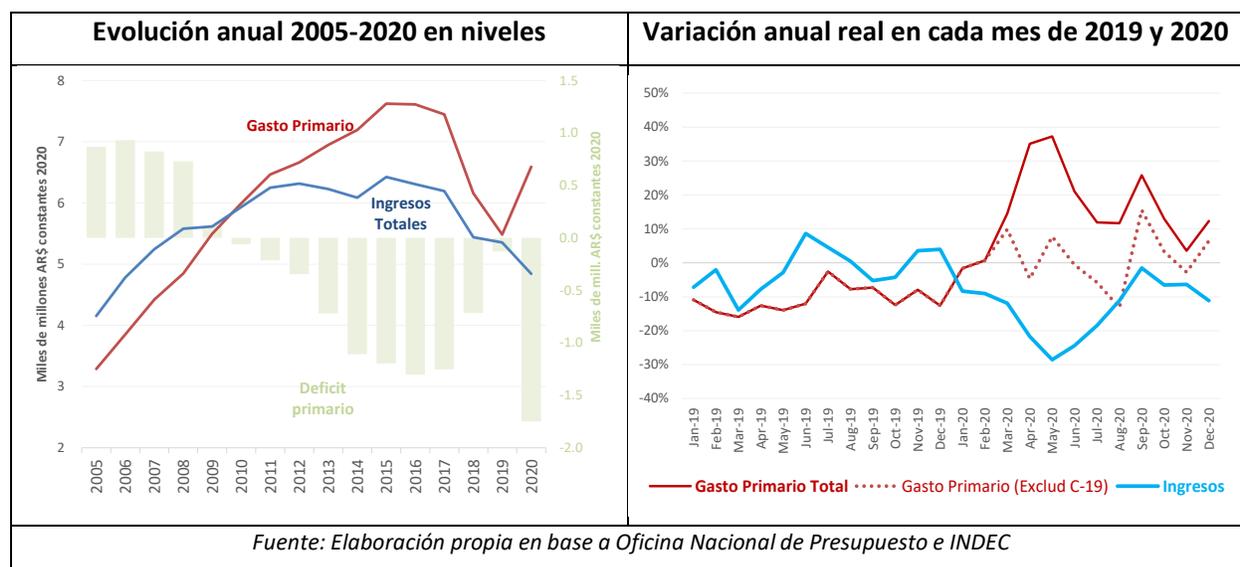
que el gobierno que lo continuó hasta 2019 confió en la recuperación de manera especial a partir de la reducción de la carga tributaria. Ambas estrategias fallaron en su cometido y la emergencia provocada por la pandemia no hizo otra cosa que agravar la situación crítica preexistente.

2. ¿Cómo evolucionó el gasto primario durante la pandemia?

A partir del cambio de gobierno, y antes de manifestarse los primeros efectos de la pandemia, se encontraba en curso un programa fiscal marginalmente más expansivo. Como se observa en el Gráfico 4, el gasto ya estaba creciendo en términos reales por sobre la evolución de los ingresos del gobierno nacional, después de varios años. En el panel de la izquierda se muestra la dinámica del gasto primario y los ingresos totales de ese nivel de gobierno en moneda constante⁴; por su parte, en el panel de la derecha se presentan las tasas de variación anual en cada mes, para apreciar los movimientos en el corto plazo. Allí se ilustra el crecimiento del gasto primario previo a la pandemia, siguiendo la redefinición de la política económica a partir del cambio de gobierno.

Gráfico 4

Evolución de los ingresos y gastos primarios del gobierno nacional en moneda constante

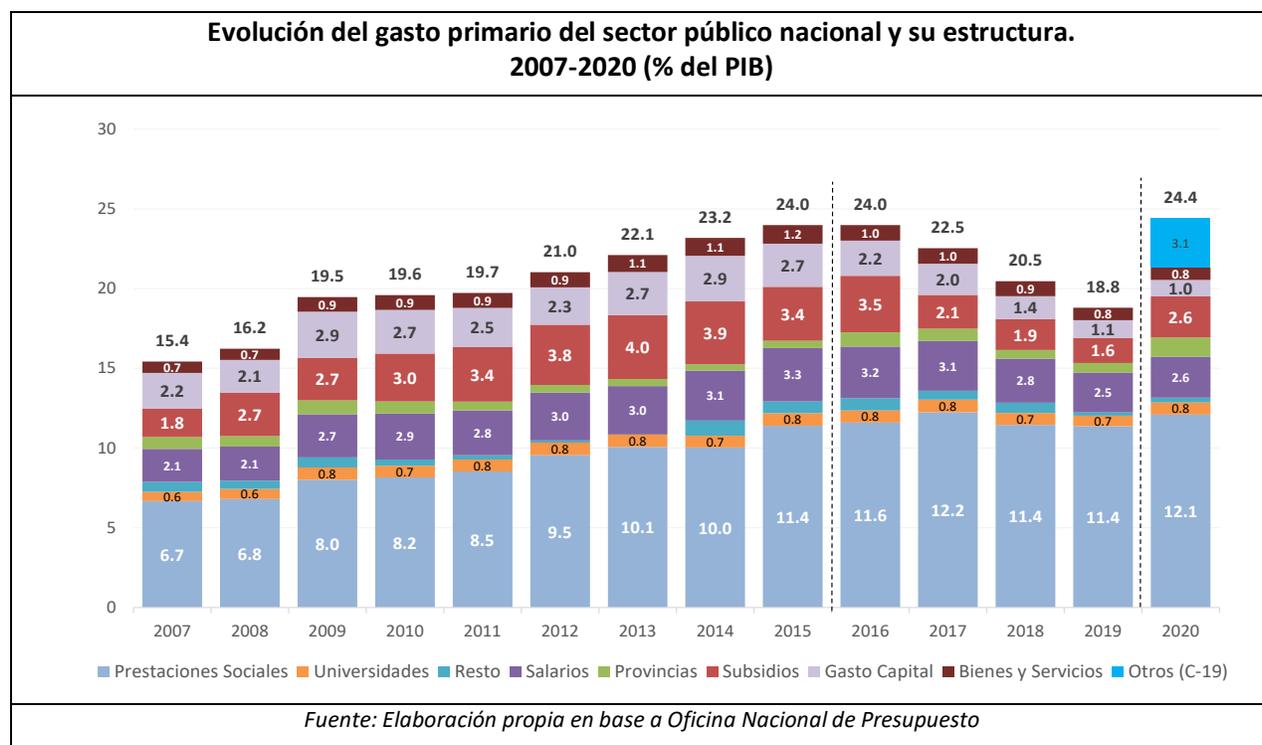


Dentro del presupuesto nacional, el gasto en seguridad social tiene central importancia, como se ilustra en el Gráfico 5 donde, adicionalmente, se puede observar el comportamiento de los diferentes componentes del gasto primario en los últimos años. Se muestra una recomposición del gasto en subsidios que pasaron de representar 1,6 a 2,6% del PIB, como respuesta al mantenimiento del congelamiento de

⁴ Con el objeto de aislar el efecto proveniente del cambio en la actividad económica que tendría si se utilizara el PIB como referencia.

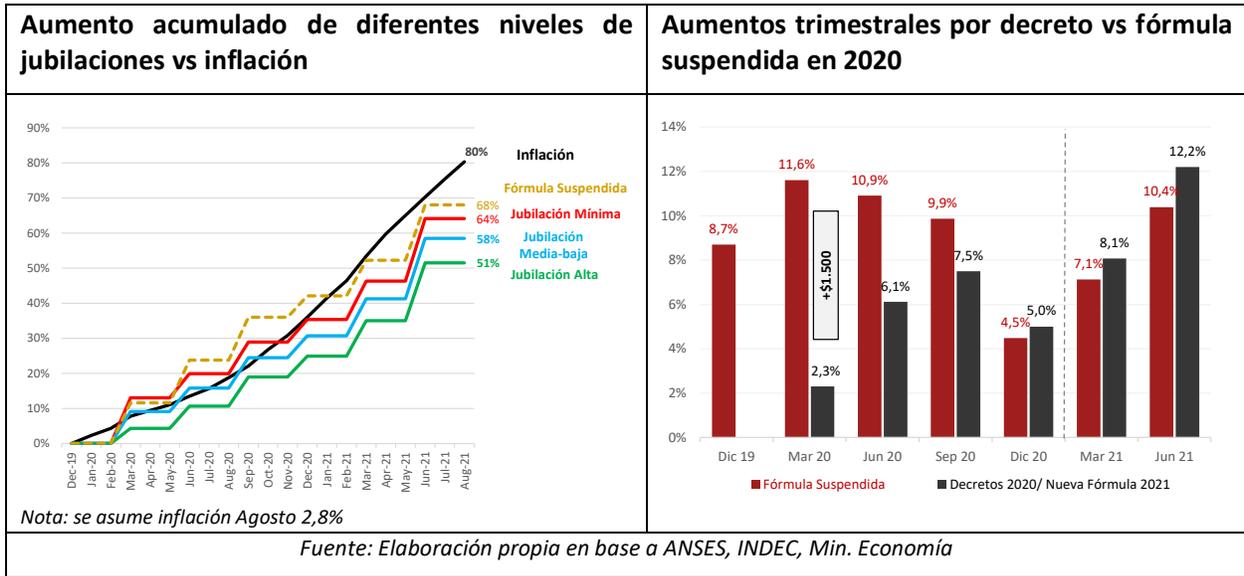
tarifas. En sentido contrario, el ajuste sobre los gastos de capital los ubica en su mínimo nivel histórico (1% del PIB durante 2020), aunque se anunció su duplicación en el presente año. Adicionalmente, el Gráfico 5 presenta una primera aproximación al impacto del gasto en programas para atender la emergencia del COVID-19.

Gráfico 5



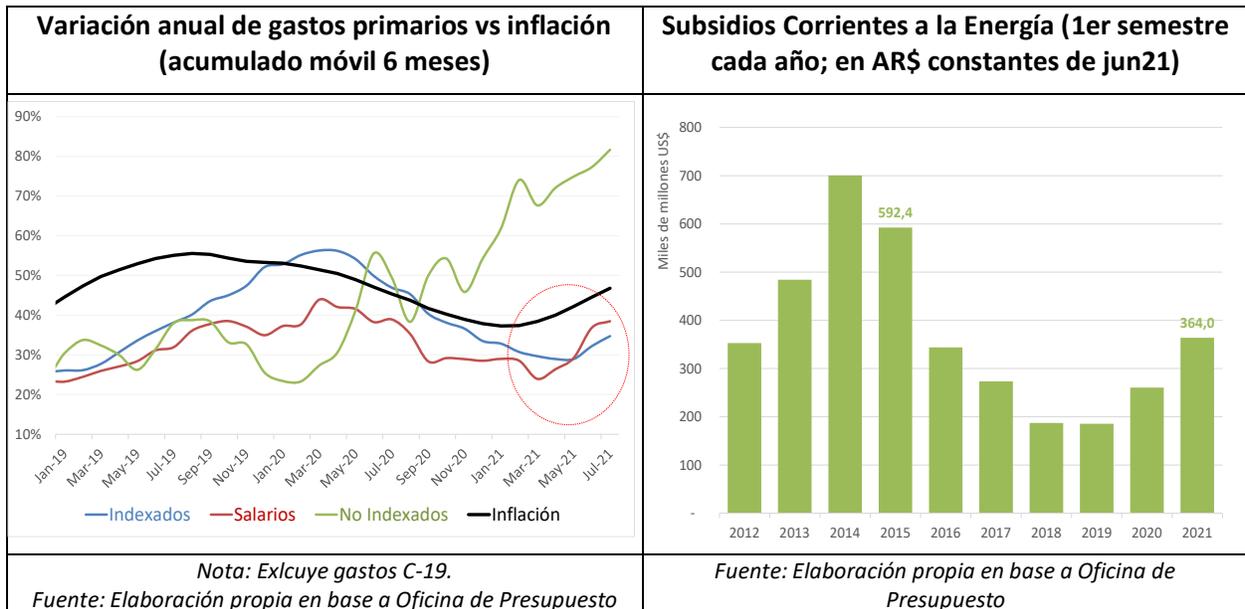
En relación con el gasto en pensiones, la suspensión de la fórmula de movilidad existente y su reemplazo por incrementos definidos por decretos del Poder Ejecutivo en porcentajes inferiores a la inflación y diferenciando los aumentos según tramos de ingreso generó un ahorro fiscal equivalente a 0,5% del PIB (Gráfico 6). Este fue parcialmente compensado por el otorgamiento de bonos extraordinarios destinados a los perceptores de haberes mínimos. Es cierto, no obstante, que ese mecanismo puede llegar a generar ahorros futuros al reducir la futura base de cálculo para incrementos por inflación, aunque también hay que considerar la posibilidad de que la situación se revierta frente a los previsibles reclamos ante la Justicia. Adicionalmente, se debe considerar que en el futuro regirá la nueva ley sancionada a fines de 2020 que retoma los lineamientos de la fórmula vigente durante el período 2009-2017, cuando no existía una medición oficial y aceptada de la inflación. Esta fórmula, adicionalmente, tiende a ser más procíclica y menos transparente.

Gráfico 6



Por último, es importante destacar que la mejora fiscal observada sobre finales de 2020 e inicios del 2021 fue posible, fundamentalmente, por la existencia de gastos indexados (pensiones, AUH, Asignaciones Familiares) y semi indexados (salarios) que tardaron en reaccionar ante la aceleración inflacionaria. Ello se puede verificar poniendo el foco sobre el círculo rojo del Gráfico 7, que muestra la variación anual nominal de los promedios móviles (6 meses) de los diferentes componentes del gasto primario del gobierno nacional. Es así que los cambios en la movilidad previsional y la existencia de paritarias “pasivas” explican una parte sustantiva de la licuación reciente del gasto público, solo posible frente a tasas de inflación crecientes. Las erogaciones no indexadas (sin incluir las vinculadas a la atención de los efectos de la pandemia), en cambio, hace meses que están expandiéndose en términos reales. Se destaca, como se adelantó, el caso de los subsidios a la energía. Fruto del virtual congelamiento tarifario que rige desde inicios de 2019 y cierto atraso cambiario, la cuenta de subsidios corrientes a la energía en pesos constantes viene creciendo fuertemente desde 2020. En efecto, en el primer semestre 2021 ya representan más de la mitad del registro de 2014 y 2015, cuando estas partidas alcanzaron sus máximos históricos.

Gráfico 7



3. Las políticas públicas desarrolladas durante la emergencia

La “Memoria detallada del estado de la Nación 2020” publicada por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) señala que el esfuerzo del Estado nacional frente a la pandemia de COVID19 ha significado una inyección de recursos fiscales (considerando políticas de gasto público y desgravaciones y diferimientos impositivos) por cerca de \$1,35 billones (4,9% del PIB), y un impulso del crédito orientado a las empresas y las familias de casi \$530.000 millones (2,0% del PIB) que totalizan un paquete fiscal y crediticio desplegado durante 2020 de \$1,88 billones (6,9% del PIB).

La Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) señala que las respuestas del gobierno nacional en materia de gasto público relacionadas con el COVID-19 en 2020 alcanzaron a 4% del PIB, de los cuales 2,1pp corresponden a transferencias directas a familias, 0,7pp transferencias a provincias, 0,4pp fortalecimiento de la producción y 0,8pp otros programas como asistencia al sistema de salud (tanto para gasto de capital como para gasto corriente), al sistema educativo (conectividad y gastos de funcionamiento) y al sector turístico (Programa Previaje), entre otros (Cuadro 1).

Cuadro 1. Asignaciones presupuestarias COVID-19 en 2020. En millones de \$ y % del PIB

Medida	Millones \$	% PIB
Medidas con impacto fiscal (1)	1.233.025	4,5
Directo a personas	588.588	2,1
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	263.169	1,0
ATP - Salario Complementario	236.377	0,8
Bono AUH-AUE (DTO 309/2020)	27.730	0,1
Bono Programas Sociales- Potenciar Trabajo	23.165	0,1
Bono trabajadores de la salud	19.398	0,1
Tarjeta Alimentaria (adicional COVID)	7.800	0,0
Bono Jubilaciones y Pensiones mínimas - (DTO 309/2020)	10.949	0,0
Directo a Provincias	190.587	0,7
ATN Total (incluye Programa de Emergencia Financiera Provincial)	67.195	0,2
Convenios FFDP (Programa de Emergencia Financiera Provincial)	70.250	0,3
Asistencia financiera a provincias y municipios - Convenios especiales	50.000	0,2
Otras transferencias corrientes	3.142	0,0
Fortalecimiento a la Producción	103.027	0,4
FOGAR - Crédito empresas 24% (\$320.000 M) - Garantía	30.000	0,1
FOGAR - Crédito tasa 0% para autónomos y monotributistas - Garantía	9.000	0,0
FONDEP - Créditos a tasa 0% para autónomos y monotributistas - Subsidio tasa	28.008	0,1
Otros programas	36.019	0,1
Medidas de ingreso	141.958	0,5
Suspensión Cuotas ANSES	56.302	0,2
ATP - Reducción / Postergación Contribuciones Patronales	56.200	0,2
Reducción de impuestos Salud (CCPP y ICyDB) - DT 300/2020	27.000	0,1
Reducción Derechos de Importación s/ insumos críticos	2.456	0,0
Otros programas (*)	208.865	0,8
Medidas de crédito (2)	530.000	2,0
Créditos subsidiados y garantizados por el SPNNF (**)	530.000	2,0
TOTAL (1) + (2)	1.763.025	6,5

Incluye programas de asistencia al Sistema de salud (tanto para gasto de capital como para gasto corriente), al sistema educativo (conectividad y gastos de funcionamiento) y al sector turístico (Previaje), entre otros.

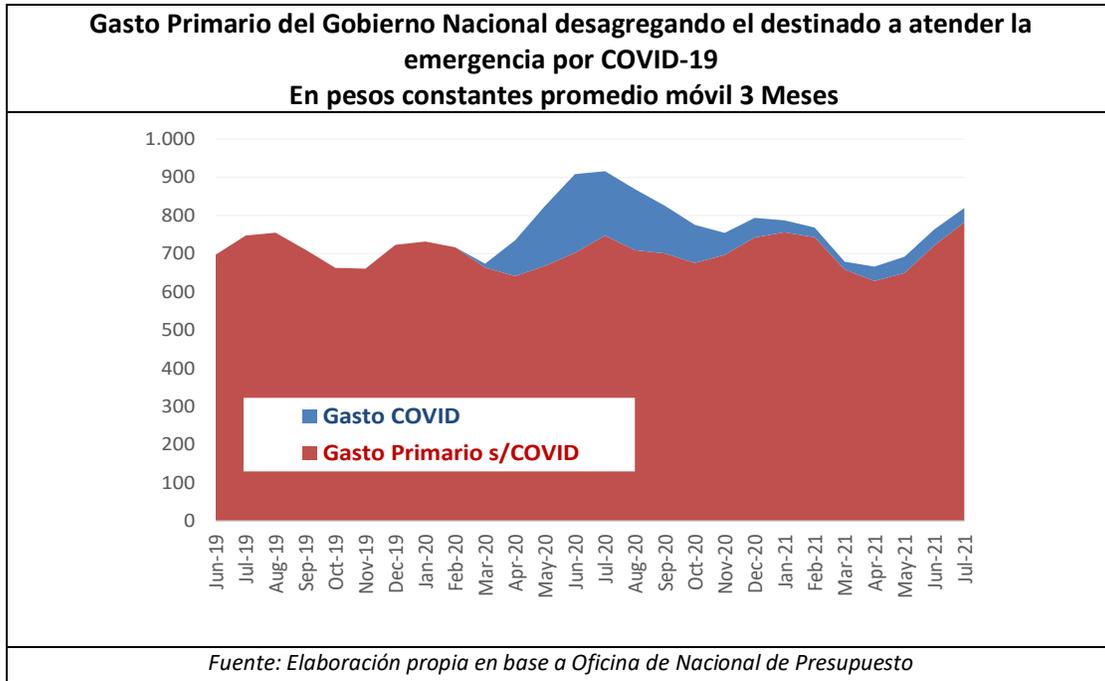
(**) Este monto no incluye la "Línea de Financiamiento para la Inversión Productiva" del Banco Central, las líneas de crédito del Banco Nación para los sectores de cultura y turismo y otros créditos a tasa cero, todas por un total de 0,8% del PIB.

Fuente: OPC

Sumando a dichas iniciativas el costo correspondiente a medidas que se corresponden con reducción de ingresos del sector público (suspensión de cobro de cuotas de ANSES, reducciones y postergaciones de contribuciones patronales enmarcadas en el programa ATP, reducciones de impuestos correspondientes al sector salud y derechos de importación sobre insumos críticos) por el equivalente a 0,5% del PIB, y 2% del PIB correspondiente a garantías de crédito sin impacto fiscal, se totaliza un esfuerzo por parte del Estado nacional equivalente a 6,5% del PIB. Debe señalarse que se trata de un monto que difiere marginalmente (en 0,4pp) de la estimación de la JGM antes citada pero que, de todos modos, incluye rubros que son difíciles de cuantificar por lo que debe ser considerada como una estimación que sirve para tener una idea aproximada de los niveles de intervención destinada a atender la emergencia.

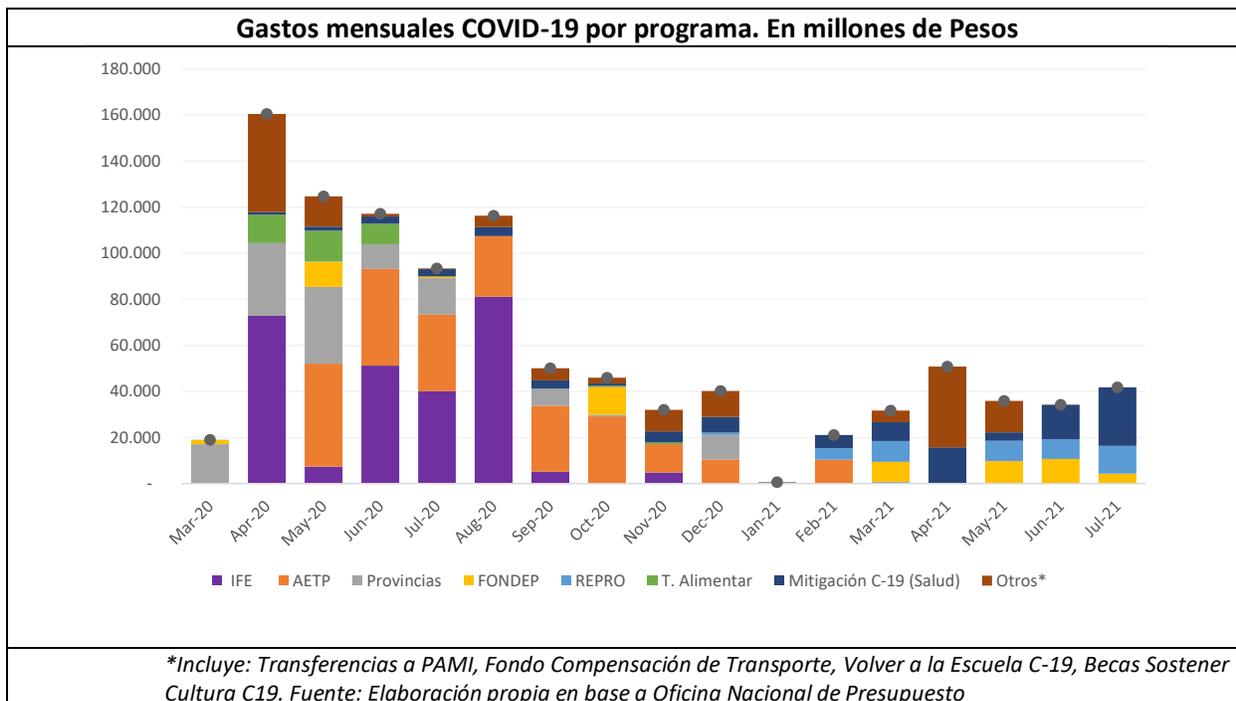
Con el objeto de acercar una idea de la evolución del gasto en las iniciativas relacionadas con el COVID-19 y su peso relativo en el total, el Gráfico 8 presenta la evolución (en promedios móviles de tres meses) del gasto del Sector Público Nacional en pesos constantes diferenciando el correspondiente a esas iniciativas.

Gráfico 8



Teniendo en cuenta que las políticas de asistencia frente a la pandemia fueron tomadas en medio de la emergencia y frente a una gran incertidumbre resulta ilustrativo revisar la evolución del gasto en los diferentes programas. Precisamente, el Gráfico 9 muestra, en primer lugar, la reducción del monto total a partir de setiembre del 2020. En segundo lugar, atendiendo a la participación de cada iniciativa se puede observar que el Ingreso Familiar de Asistencia (IFE), la Tarjeta AlimentAR, el Programa ATP (Salario Complementario ATP), Fondo de Garantías Argentino (FoGar), Fondo para el Desarrollo Productivo (FONDEP), Seguro de Desempleo y las transferencias a provincias tuvieron mayor presencia durante 2020 y se redujeron durante el 2021, dando lugar a ampliaciones del Programa REPRO y Potencia Trabajo en el plano productivo y a la Tarjeta Alimentaria en la asistencia a familias con niños a cargo.

Gráfico 9



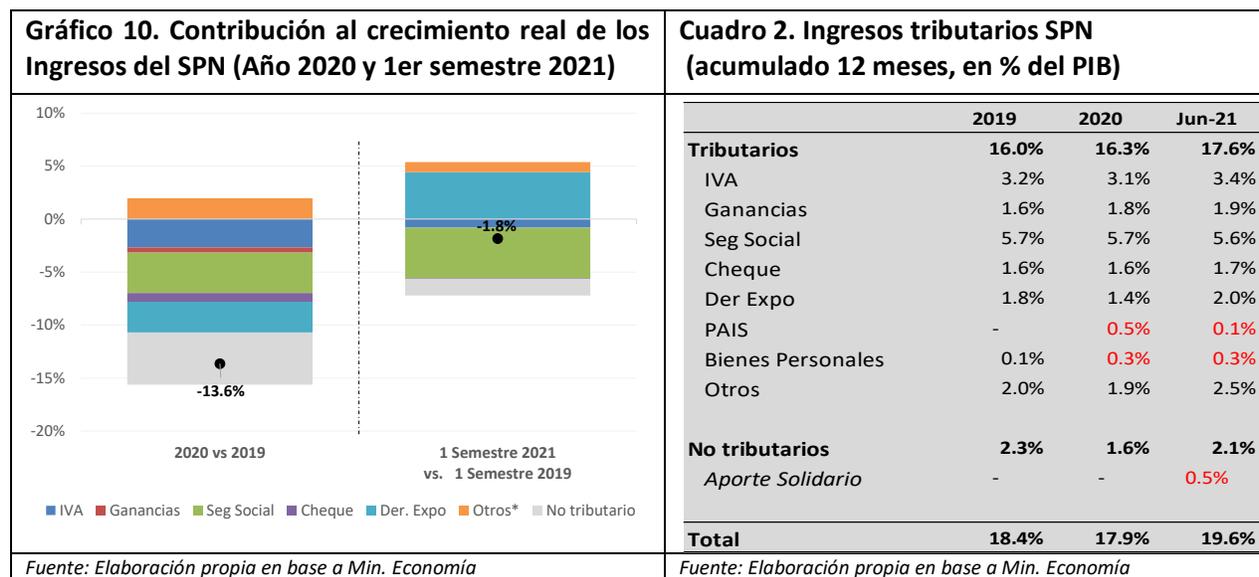
Debe aclararse que la tarjeta AlimentAR se enmarca en el programa de Políticas Alimentarias implementado por el Ministerio de Desarrollo Social antes de la pandemia. Durante la pandemia se dispuso una ampliación que rigió a partir de mayo 2021. En esa oportunidad se incrementaron los montos mensuales y se incorporó como población elegible a los niños hasta los 14 años inclusive y a las madres con 7 hijos/as o más que perciben Pensiones No Contributivas (PNC). El gasto anual previsto para 2021 se amplía a \$ 250.000 millones anuales que representan 0,67% del PIB.

4. ¿Cómo evolucionaron los ingresos fiscales del SPN durante la pandemia?

En materia de ingresos fiscales, la pandemia, naturalmente, ha tenido un impacto significativo. Para identificar mejor este fenómeno, conviene comenzar por estudiar lo ocurrido durante 2020 (con el impacto más pleno de la pandemia) y luego la evolución más reciente de la primera mitad de 2021.

El 2020 estuvo caracterizado por un notable colapso de los recursos que percibe el SPN a pesar de ciertas medidas que fueron implementadas (algunas con anterioridad al estallido del C-19) y ayudaron a paliar parcialmente el impacto. En efecto, los recursos totales del SPN se contrajeron 14% en términos reales en 2020, principalmente explicado por los recursos tributarios (i.e. la caída de recaudación real explica dos terceras partes de la caída total de recursos del SPN) (Gráfico 10). Por su relevancia en la estructura tributaria, los principales tributos como IVA (-15%), Seguridad Social (-12%), Derechos de Exportación

(-30%) y Débitos y Créditos (-9%) fueron los principales contribuyentes a la merma general, todos ellos íntimamente ligados al parate económico local y global. Adicionalmente, las contribuciones a la seguridad social también se vieron afectadas por las medidas de alivio fiscal para enfrentar la pandemia (reducción de hasta 95% en el pago de contribuciones patronales para empresas de sectores afectados por las medidas de confinamiento).



Por su parte, los únicos componentes que contribuyeron positivamente a la variación de recursos en 2020 han sido el Impuesto a los Bienes Personales (BBPP) y el Impuesto PAIS (ambos incluidos en la categoría “otros” del gráfico 10, fruto de cambios normativos que se introdujeron a finales de 2019, en el marco de la Ley de Solidaridad y Reactivación Productiva (Ley 27.480). En el caso de BBPP, la reforma consistió principalmente en incrementar las alícuotas (la máxima pasó de 0,75% a 1,25%) para los bienes declarados en el país y establecer alícuotas aún mayores (llegando a una alícuota máxima de 2,25%) para los bienes declarados en el exterior. En segundo lugar, se introdujo un nuevo impuesto de “emergencia” denominado PAIS sobre la compra de dólares y gastos en el exterior como parte del paquete de medidas para contener las presiones cambiarias.⁵ Ambos impuestos aportaron recursos adicionales por el equivalente a 0,7% del PIB (ver Cuadro 2)⁶ y fueron virtualmente los únicos que contribuyeron positivamente a la variación real de los ingresos fiscales del SPN en 2020 (Gráfico 10).

En materia de ingresos no tributarios, el año 2020 se caracterizó por la ausencia de ciertos ingresos que sí se registraron en 2019. Esto es, las transferencias del FGS para financiar la Reparación Histórica y ciertas

⁵ A su vez, desde septiembre de 2020, en el marco de mayores tensiones cambiarias, el Gobierno impuso una percepción adicional a la compra de dólares y gastos en el exterior, sobre el pago de Ganancias)

⁶ La recaudación total de BBPP pasó de 0,1% a 0,8% del PIB entre 2019 y 2020. Pero dado que solo el 38% del producido de Bienes Personales se destina al Tesoro Nacional (el resto se destina automáticamente a las Provincias y ATN), el aporte que significó para el SPN pasó de 0,06% a 0,30% del PIB en los mismos años.

ventas de empresas públicas que ocurrieron en 2019 y que no se repitieron en 2020. Estos menores ingresos explicaron cerca de un tercio de la caída total de recursos reales de 2020 (Gráfico 10) y equivalen a 0,7% del PIB, tal como lo muestra el cuadro 2.

Naturalmente, a medida que se fueron relajando las restricciones más estrictas a la movilidad y la economía comenzó a reactivarse, los ingresos fiscales empezaron a recuperarse sobre finales de 2020 e inicios de 2021. Sin embargo, dada la inusualmente baja base de comparación del 2020 a causa del C-19, conviene comparar con los registros pre-pandemia. Así, los ingresos fiscales del primer semestre de 2021 ya alcanzaron virtualmente el mismo nivel, en términos reales, que en el primer semestre de 2019 (+0,4%, Gráfico 10). No obstante, esta dinámica se sostuvo sobre el aporte “extraordinario” de ciertas fuentes de recursos que estuvieron impulsadas por factores exógenos (i.e. precio de *commodities*) o cambios normativos, que se detallan a continuación.

En primer lugar, el comportamiento de los derechos de exportación ha sido, por lejos, el principal dinamizador del crecimiento de los recursos reales en 2021, como consecuencia directa del salto en el precio de los *commodities*. El precio internacional de la soja ha registrado un aumento de casi 80% en dólares contra el mínimo de 2020 (mayo), y de 60% respecto al promedio de 2019-2020 (Gráfico 12). En consecuencia, los derechos de exportación, que alcanzaron un mínimo equivalente a 1,4% del PIB anual en diciembre 2020 (medido como el acumulado móvil de 12 meses), treparon a casi 2% del PIB en junio 2021, y se estima alcancen 2,2% del PIB en el año. De ser así, el ingreso extra (directo) para el Tesoro por el aumento de *commodities* rondaría cerca de 0,7% del PIB (+US\$2.500 millones).

En segundo lugar, otro componente que, en la comparación con 2019, contribuye positivamente a los recursos reales fue el aporte del impuesto a los BBPP y el Impuesto PAIS (bajo la categoría de “otros” en la Gráfico 10). En ambos casos esto se explica, tal como se mencionó anteriormente, por la modificación normativa que se introdujo a finales de 2019 (en un caso aumentando alícuotas y en el otro introduciendo un nuevo impuesto) que no estaban presentes a inicios de 2019.

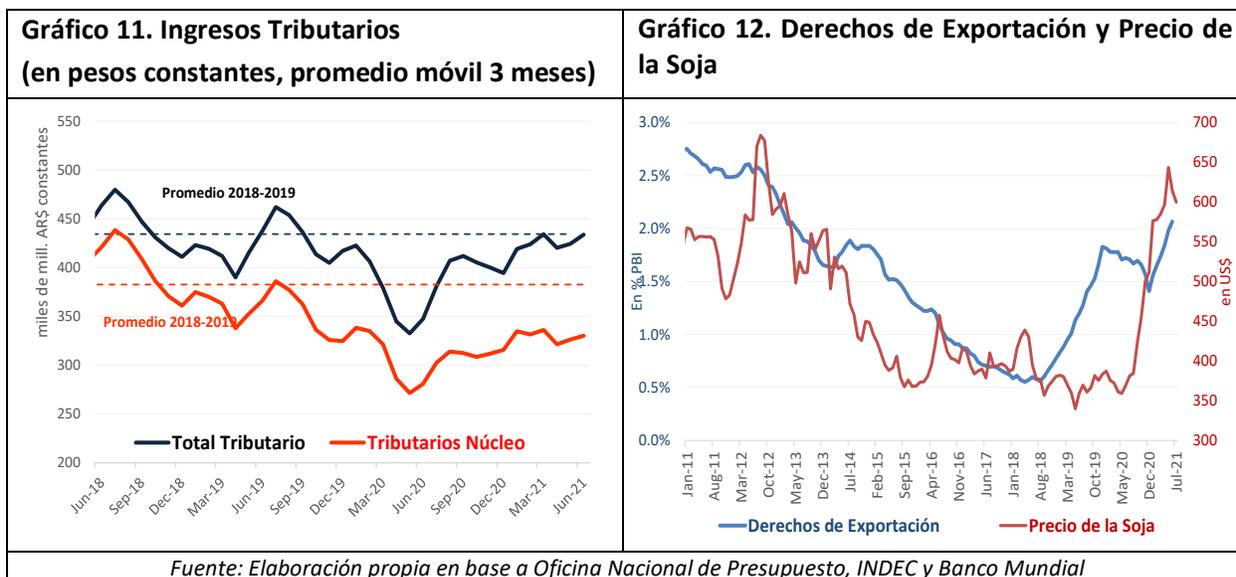
La tercera fuente de financiamiento “extraordinaria” del 2021 ha sido el denominado Aporte Solidario y Extraordinario. En diciembre 2020, se aprobó la Ley 27.605, mediante la cual se crea un aporte extraordinario por única vez sobre los patrimonios de personas humanas que tengan bienes declarados por encima de \$200 millones. Se estableció un esquema de alícuotas progresivas que van de 2% a 3,5% para bienes declarados en el país, y de 3% a 5,25% para bienes declarados en el exterior. De acuerdo con las estadísticas oficiales de AFIP, se recaudó cerca de \$223.000 millones (0,6% del PIB), de los cuales ya

fueron registrados como ingresos no tributarios en el SPN \$169.000 millones (0,5% del PIB) (ver Cuadro 2).⁷

En suma, como muestra la Gráfico 11, el total de recursos (tributarios) del SPN ya se encuentran en niveles reales similares al promedio de 2018-2019, pre-pandemia (utilizando el promedio móvil de 3 meses como indicador, para atenuar parte de la estacionalidad en estas series). Sin embargo, como vimos, buena parte de este aumento se explica por los factores “extraordinarios”. Así, si miramos solamente al núcleo de tributos tradicionales que no han sufrido cambios ni shocks externos (i.e. “Tributarios Núcleo” en la Gráfico 11 que incluye IVA, Ganancias, Créditos y Débitos, Combustibles, Internos y Seguridad Social), podemos seguir más de cerca la dinámica real de la recaudación. En efecto, este subconjunto de recursos tributarios todavía muestra niveles reales menores al promedio de 2018-2019 pre-COVID. En junio 2021 estos tributos están 10% por debajo del mismo registro de 2019 y 14% por debajo del promedio de 2018-2019, reflejando todavía una dinámica muy débil de la recaudación real.

Por último, más allá de la performance de estos tributos tradicionales, que suelen estar más ligados a la actividad económica, es importante seguir de cerca la evolución de las Contribuciones a la Seguridad Social. Por ejemplo, mientras IVA, Ganancias y Créditos y Débitos están levemente por debajo de los registros del primer semestre de 2019 (-4%, -1% y -1%, respectivamente), las cargas sobre la nómina salarial están todavía más de 15% por debajo. El notorio debilitamiento del mercado laboral y de los salarios reales que, aun habiendo levantado casi la totalidad de las restricciones a la movilidad, todavía persisten, sigue siendo el factor fundamental por detrás de la débil performance de estos tributos. Vale aclarar que dentro del paquete de medidas iniciales de la actual administración también se incluyó la suspensión del esquema de reducciones incrementales (mediante un mínimo no imponible) de las contribuciones patronales a la seguridad social por parte de las empresas que había sido implementado como parte de la reforma fiscal de finales de 2017. Esta medida, si bien no generó ahorros directos, de alguna manera evitó que las caídas sean aún mayores.

⁷ Sin embargo, en la comparación con el primer semestre de 2019, el rubro agregado de “ingresos no tributarios” sigue arrojando una contribución negativa (Gráfico 10), toda vez que el ingreso por transferencias del FGS y de la venta de empresas públicas fue mayor al aporte registrado hasta junio de 2021 en concepto de Aporte Solidario.



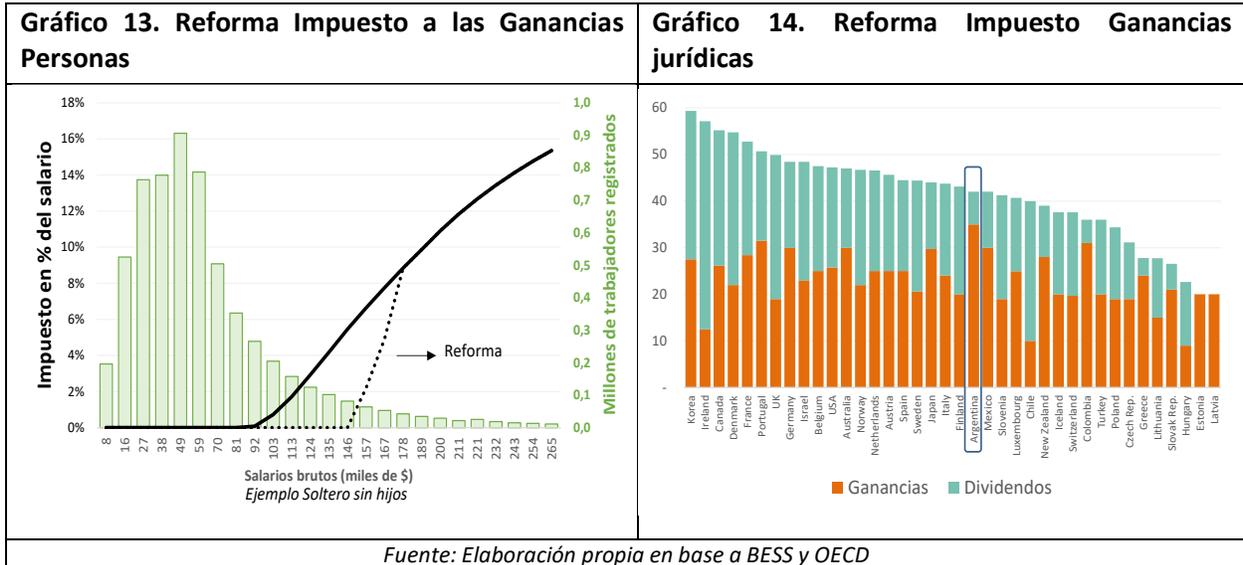
Al revisar la trayectoria de la recaudación tributaria durante los últimos dos años se han mencionado diferentes reformas (i.e. Impuesto PAIS, Bienes Personales, Retención sobre Ganancias para compras sujetas al Impuesto PAIS, Contribuciones Patronales, Aporte Solidario⁸). Sin embargo, durante los primeros meses del 2021, las autoridades han avanzado con una serie de nuevas reformas sobre otros impuestos que es importante destacar. A continuación, se hace un breve repaso de cada una de ellas:

- a. **Impuesto a las Ganancias a personas físicas:** La reforma consistió en eximir del pago del impuesto a los salarios menores de \$150.000 (cerca de 1 millón de personas) y reducir la carga para los salarios entre \$150.000 y \$173.000 (Gráfico 13).⁹ Sin embargo, en lugar de hacerlo mediante la suba del mínimo no imponible general, la reforma introdujo deducciones especiales de acuerdo al nivel salarial de cada persona. Así, todos aquellos que ganen menos de 150.000 podrán deducir un monto tal que los exima del impuesto. Mientras que para salarios entre 150.000 y 173.000, las deducciones van reduciéndose (por cada 100 pesos más de salario) hasta llegar a cero. Para salarios mayores a 173.000, el mínimo no imponible no cambia. Esto es, el impuesto pasa de tener un solo mínimo no imponible por “tipo de trabajador” (e.g. casado con dos hijos) antes de la reforma, a tener en los hechos más de 230 mínimos distintos de acuerdo con el nivel salarial de cada persona. Esta reforma genera por definición una reducción considerable en la base imponible (reduce a la mitad la cantidad de personas alcanzada por el impuesto) generando un

⁸ Técnicamente no es considerado un impuesto, pero a efectos prácticos es útil mencionarlo dentro del paquete de medidas tributarias implementadas.

⁹ Previo a la reforma, el impuesto era pagado por aproximadamente 2 millones de trabajadores formales (top 25% de los trabajadores formales). Sin embargo, dada la estructura progresiva de alícuotas, el impuesto recaía con mayor fuerza (i.e. alícuotas efectivas mayores al 3%) solo sobre el top 10% de los trabajadores formales.

costo fiscal estimado de 0,1% del PIB. En términos de su impacto distributivo, es claro que la reforma tiene un corte regresivo liberando o reduciendo el pago del impuesto a hogares posicionados, fundamentalmente, en el decil 10 (10% más rico) de la distribución del ingreso poblacional y una proporción de los trabajadores solteros del decil 9. La ley fue aprobada con un amplio acuerdo de todas las fuerzas políticas.



- b. Impuesto a las Ganancias a Sociedades:** A mediados de 2021 el Congreso Nacional aprobó una reforma que introduce un esquema de tasas progresivas y diferenciales por monto de facturación. Para empresas con beneficios anuales de hasta \$5 millones será del 25%, entre \$5 y \$20 millones un monto fijo (\$1,25 millones) más una tasa de 30%, y para beneficios superiores a \$20, un monto fijo mayor (\$5,75 millones) más una tasa de 35%. A su vez, se mantiene la alícuota de 7% para la distribución de dividendos en todos los casos. A su vez, se prevé una actualización anual de las escalas en línea con el IPC a partir de 2022. Vale recordar que, de acuerdo a la normativa vigente previo a la reforma, las alícuotas debieran ser de 25% (uniforme) para los beneficios y de 13% (uniforme) para los dividendos¹⁰. Para empresas con facturación arriba de \$25 millones, la alícuota media se incrementa en relación a la legislación vigente antes de la reforma tanto en el caso que se distribuya o no los dividendos. Más aún, en el escenario de una reinversión de utilidades del 100% la alícuota media se incrementa para todos los niveles de facturación. Así, en la comparación internacional (OECD), Argentina queda destacada por tener la mayor alícuota en materia de utilidades (35%) y entre las menores alícuotas para dividendos (7%) (Gráfico 14).

¹⁰ En base a la reforma de 2017, las empresas tributaban sobre sus utilidades una alícuota uniforme de 30% desde 2018 y 25% desde 2020 en adelante. La distribución de dividendos se gravó con 6,7% desde 2018 y 13% desde 2020. La Ley de Solidaridad y Reactivación productiva de diciembre 2019 suspendió estos ajustes para 2020.

- c. **Monotributo-Autónomos:** La Ley 24.977 de abril 2021, reformó el esquema de monotributo con el fin de suavizar la transición entre este régimen simplificado y el régimen general (Autónomos). En concreto, la reforma consiste principalmente en crear un “puente” mediante el otorgamiento de reducciones en el pago de IVA y Ganancias por los primeros cuatro años que cambien de régimen. A su vez, para aquellos monotributistas que se excedan en más del 20% pero menos del 25% del límite de facturación, podrán permanecer el régimen de monotributo pagando un monto fijo (en concepto de impuesto integrado y aporte a la seguridad social).

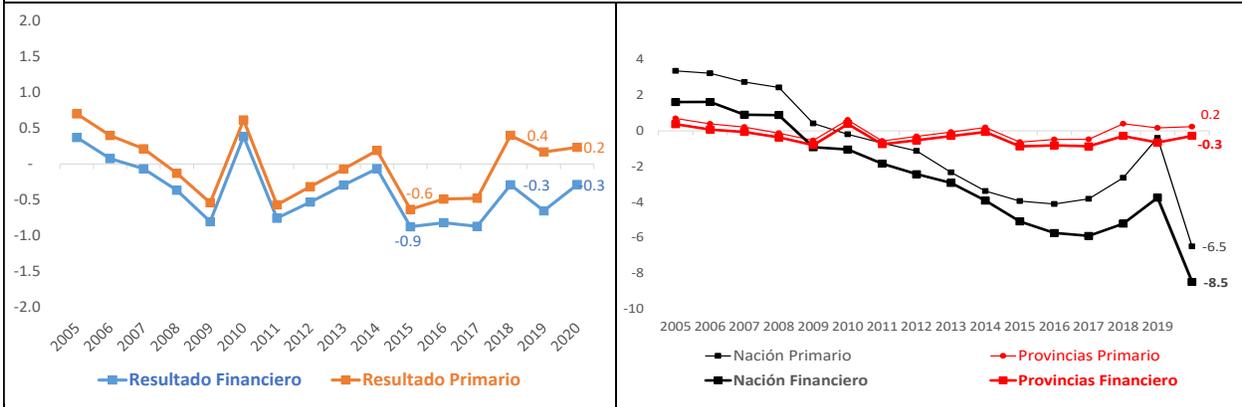
- d. **Pacto Fiscal (Ingresos Brutos):** A mediados 2021 se aprobó un nuevo Consenso Fiscal entre 21 provincias y el Estado Nacional, modificando el acuerdo original de 2017 y su modificatoria de 2019, especialmente en materia tributaria. En efecto, la principal reforma fue la de acordar suspender durante 2021 las exenciones y esquema de alícuotas máximas del impuesto a los Ingresos Brutos que estaban previstas en la versión anterior del Consenso Fiscal (que buscaba ir reduciendo alícuotas por sectores gradualmente durante el periodo 2018-2022). A cambio, las Provincias siguen acordando abstenerse de iniciar y/o continuar procesos judiciales por reclamos de fondos contra el Gobierno Nacional.

5. ¿Cuál es la situación de las finanzas provinciales?

El análisis de la situación fiscal argentina sería incompleto si no se incorporaran referencias a lo sucedido en los estados subnacionales en materia fiscal. Ello no sólo es importante para comprender la situación del universo más amplio de la política fiscal sino también (y tal vez más importante) para permitir una evaluación más adecuada de las presiones que deberá afrontar en el futuro cercano la política fiscal.

La situación del conjunto de las provincias no puede ser considerada como causa de las dificultades macro fiscales que transita la economía argentina. Más allá de las presiones que ejercen sobre la situación del gobierno nacional, los problemas radican en la eficiencia en la intervención pública de los sectores de provisión descentralizada y el tipo de imposición que incorporan esos gobiernos, entre otras dificultades estructurales de las finanzas provinciales. Durante los últimos tres años, las cuentas consolidadas de las 24 jurisdicciones han mostrado resultados primarios positivos y resultados financieros negativos de poca significación, lo que resulta más claro si se lo compara con la evolución de las cuentas del gobierno nacional (Gráfico 15).

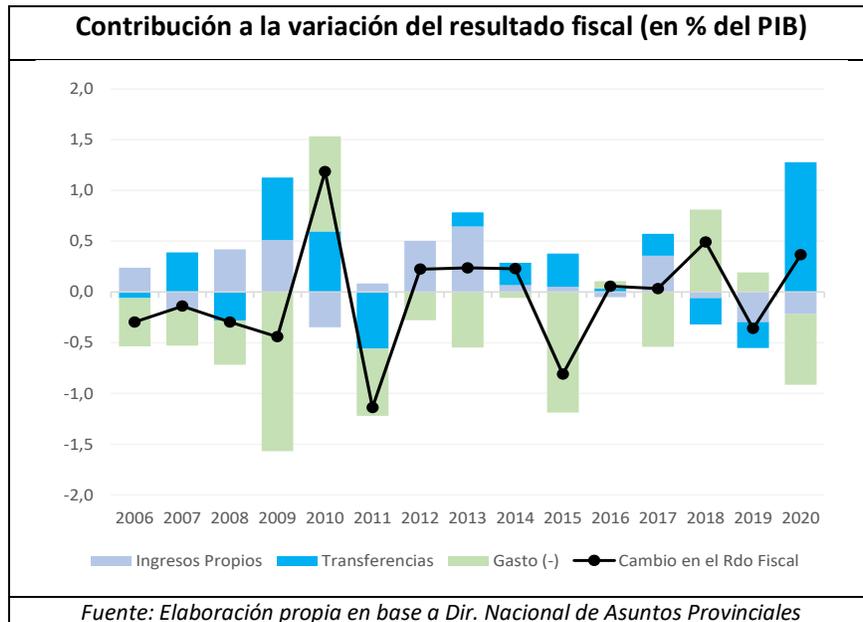
Gráfico 15. Resultado fiscal de las provincias y su comparación con el de la Nación



Fuente: Elaboración propia en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales

Para el agregado de las 24 jurisdicciones, las variaciones en el resultado fiscal sólo reconocen cierta importancia del crecimiento de los servicios de la deuda durante los últimos años, como se muestra en la creciente distancia entre los resultados primario y financiero. Sin duda, a lo largo de los últimos quince años la influencia de los diferentes componentes de las cuentas fue muy variado, como se observa en el Gráfico 16. De todos modos, poniendo el foco sobre el año 2020, resulta claro que los fuertes incrementos de las transferencias del Gobierno Nacional (tanto por coparticipación como las restantes) permitieron, no solo evitar que se profundizara el déficit, sino incluso mejorar el resultado fiscal en el margen.

Gráfico 16



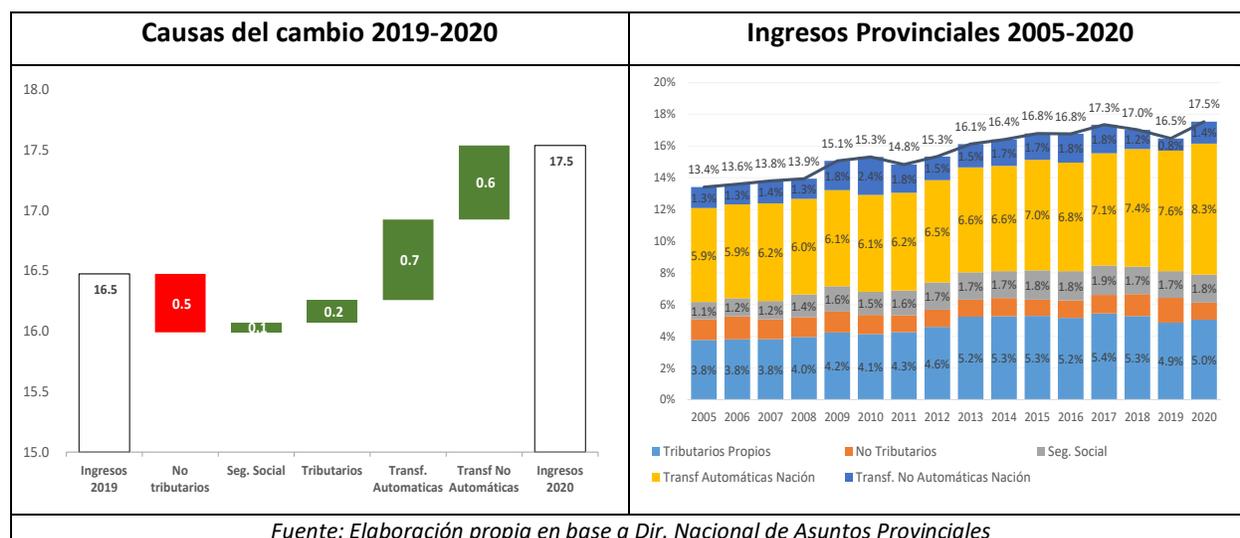
Fuente: Elaboración propia en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales

Poniendo el foco sobre el comportamiento de los ingresos provinciales durante el último año, estos crecieron el equivalente a 1% PIB en 2020. Habiéndose reducido los ingresos no tributarios (muy influidos por las regalías) y sin variaciones significativas en los recursos tributarios propios, el comportamiento agregado estuvo definido por el crecimiento de las transferencias automáticas y no automáticas del Gobierno Nacional, como fuera anticipado (Gráfico 17).

Más allá de ese comportamiento agregado, la principal reforma del período (que modificó el reparto de recursos entre jurisdicciones) fue el cambio en el coeficiente de coparticipación para CABA que, de manera abrupta redujo los recursos de esa jurisdicción para crear un Fondo Compensador para Buenos Aires. El porcentaje que recibe cada provincia del total de recursos que reparte la Nación (automáticas y no automáticas), cambió en 2020 esencialmente para estas dos jurisdicciones. PBA subió 2p.p. y CABA cayó 1.5 p.p. Adicionalmente, también cayó 0,5 p.p. el correspondiente a Córdoba, mientras el resto de las provincias mantuvieron virtualmente el mismo “coeficiente”.

Gráfico 17

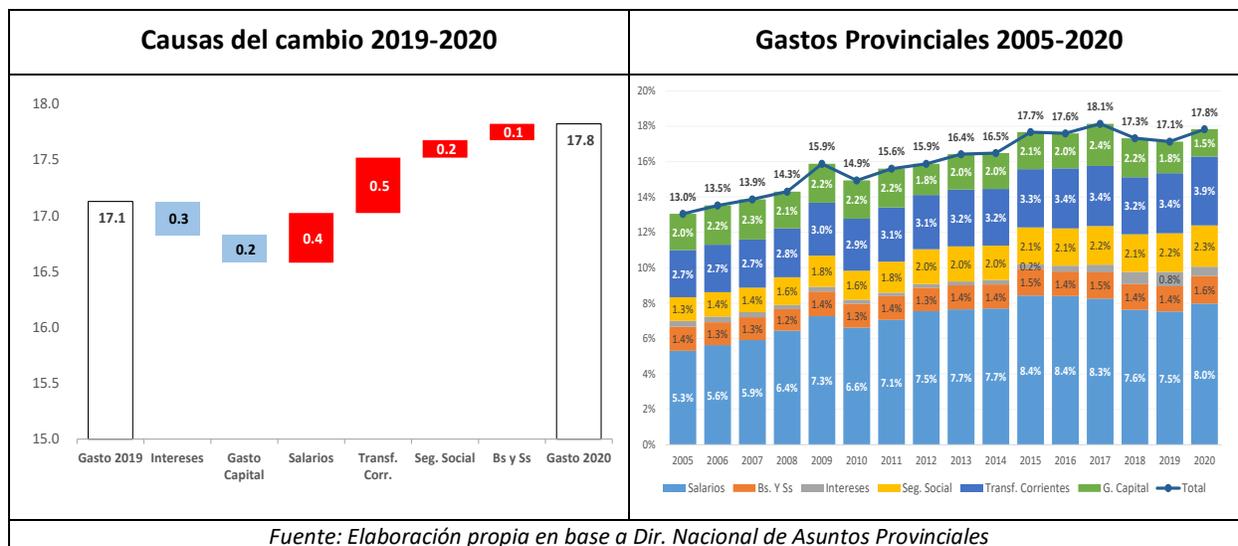
Evolución de los ingresos provinciales 2005-2020 y causas del cambio en 2020 (% PIB)



De manera similar, si se observa la evolución de las erogaciones del consolidado de 24 jurisdicciones provinciales, podrá concluirse que, durante 2020 crecieron por el equivalente a 0,7% PIB. Ese comportamiento estuvo muy influido por la dinámica al alza del gasto salarial ya sea de manera directa o a través de transferencias corrientes a los municipios. En cambio, se redujeron durante este año especial los gastos de capital y el pago de intereses de la deuda. En este caso como resultado de la reestructuración de una porción importante de la deuda provincial (Gráfico 18).

Gráfico 18

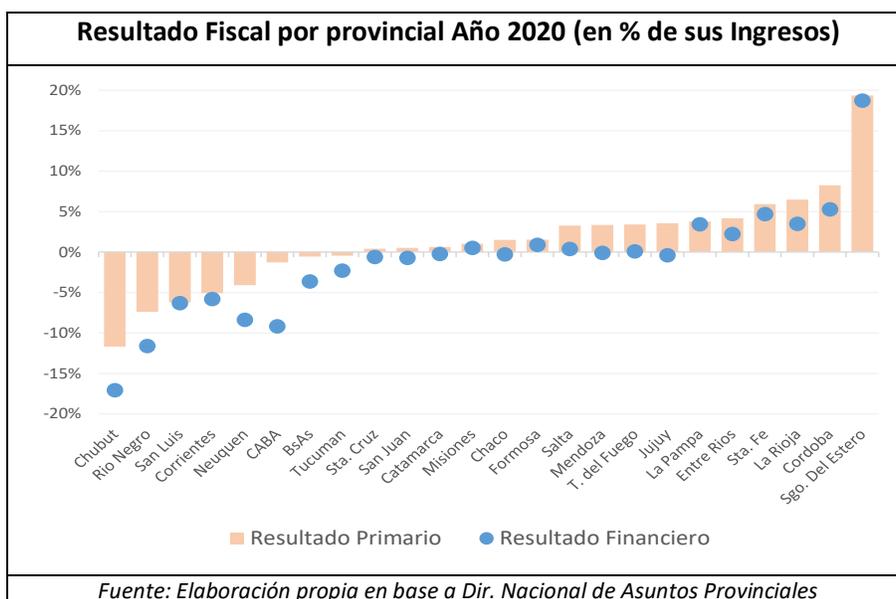
Evolución de las erogaciones provinciales 2005-2020 y causas del cambio en 2020 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales

Como no puede dejar de señalarse toda vez que se analizan las cuentas provinciales, es claro que el comportamiento agregado surge de la sumatoria de situaciones sumamente diversas. En el Gráfico 19 se puede comprobar esa heterogeneidad, donde sobresale por su elevado nivel de superávit como porcentaje del total de ingresos la provincia de Santiago del Estero. Si bien la mayoría de las jurisdicciones están en una situación cercana al equilibrio primario, sólo presentan cierto nivel de desequilibrio las patagónicas Chubut, Rio Negro y Neuquén, junto con San Luis y Corrientes.

Gráfico 19

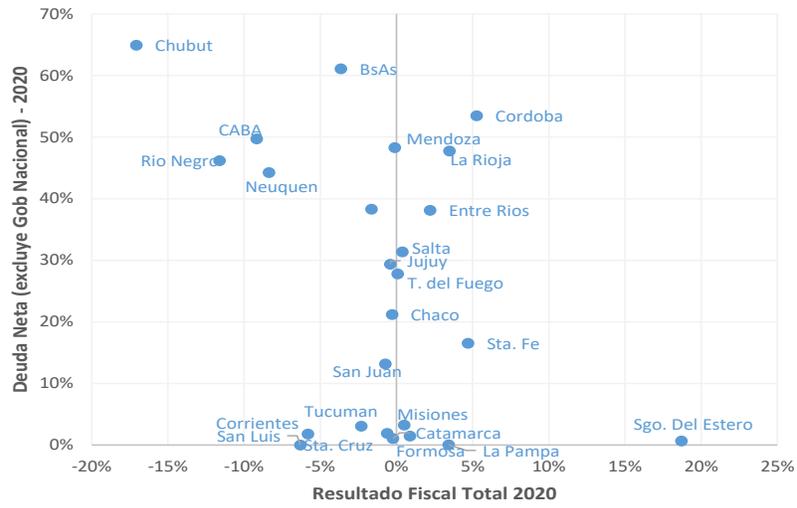


Con el objeto de ofrecer una mirada que recoja información que va más allá de lo sucedido en el último ejercicio, en el Gráfico 20 se presenta el resultado fiscal del último año y los niveles de deuda pública de cada jurisdicción como porcentaje del total de ingresos fiscales. Luego de un año de mejora fiscal en la mayoría de las provincias y restructuración de deudas en muchos casos, las que siguen estando en situación más débil comparativamente por sus niveles de deuda pública (superior al 45% de sus ingresos) y desequilibrio son las patagónicas Chubut, Río Negro y Neuquén, junto con la Ciudad y Provincia de Buenos Aires. Vale aclarar que todas ellas, salvo Ciudad de Buenos Aires, han tenido que restructurar sus deudas en moneda extranjera (algunas incluso entrando en incumplimiento de pagos transitorios como PBA, Río Negro y Chubut).¹¹

¹¹ Ciudad de Buenos Aires logró pagar sus vencimientos en dólares, mientras que refinanció sus vencimientos en pesos.

Gráfico 20

Deuda y Resultado Fiscal por Provincia (en % de los Ingresos Totales)



Fuente: Elaboración propia en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales

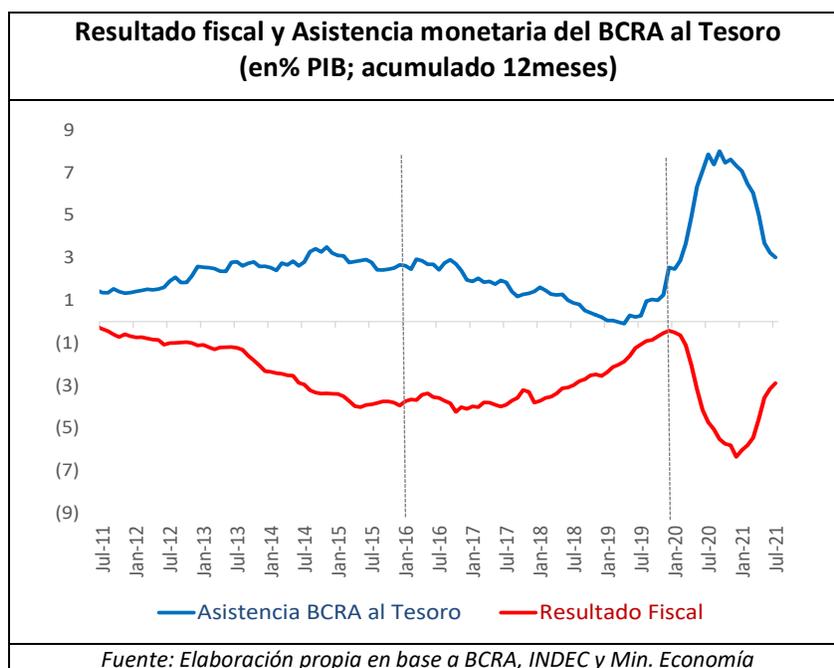
6. Desafíos futuros (los nuevos y los viejos persistentes)

Esta nota ha ofrecido un balance provisorio de la evolución de las cuentas públicas durante la pandemia COVID-19 que, partiendo de un rápido diagnóstico de la situación previa, mostró los efectos de la crisis provocada por ese fenómeno y las respuestas del gobierno a la emergencia. Ahora, llegado el momento de pensar en los desafíos de la post-pandemia, no se puede evitar la sensación de que los desafíos que deben enfrentar las políticas públicas son los mismos que existían con anterioridad, ahora agravados y con menos márgenes de acción.

Sin duda, sea cual sea el sendero de reformas que se adopte, difícilmente pueda soslayarse la necesidad de recobrar la solvencia en las cuentas públicas al tiempo que se redefinan el nivel y modalidades de intervención pública para asegurar los necesarios equilibrios macroeconómicos que permitan consolidar un proceso de crecimiento sostenido de la economía y la cohesión social. La situación ya era muy comprometida antes de la pandemia y el fuerte deterioro durante el 2020 puso en evidencia la gran fragilidad macroeconómica de la Argentina y las dificultades para lograr financiamiento en la emergencia. Durante 2020, medidos en moneda constante, el gasto público creció un 20% y los ingresos cayeron 10%, generando un déficit equivalente al 8,5% del PIB, el más alto desde 1983.

Frente a la imposibilidad de acceder a fuentes alternativas de financiamiento, se acudió a la emisión monetaria como único recurso, aumentando la presión sobre las ya elevadas tasas de inflación. La ausencia de otras fuentes de financiamiento del déficit se ilustra en el Gráfico 21, donde el “espejo” entre la evolución del desequilibrio fiscal y la de la asistencia del BCRA al Tesoro Nacional forma una imagen que se asemeja a un cangrejo.

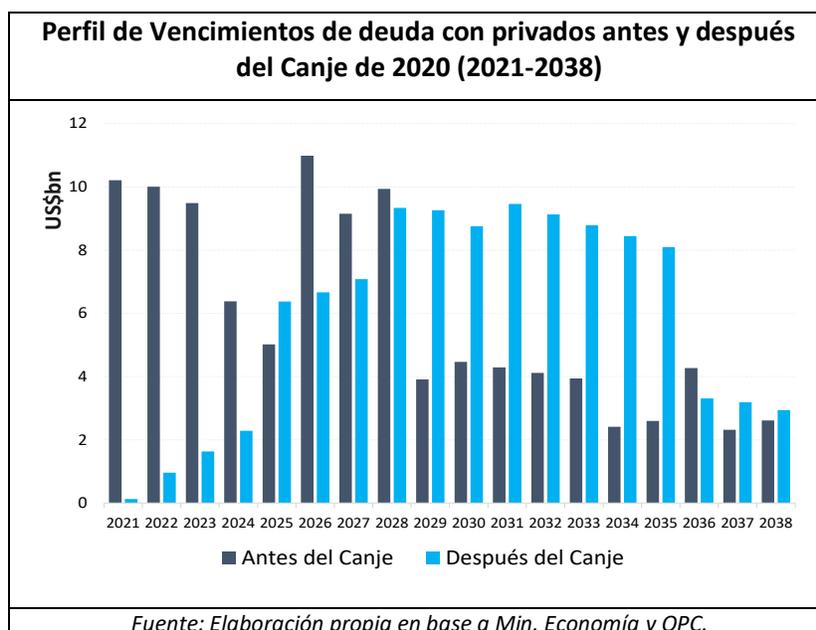
Gráfico 21



En consecuencia, esta crisis significó un agravamiento de los ya fuertes desequilibrios macroeconómicos pre-existentes y la persistencia de altos niveles de inflación afectó aún más la conflictividad social, al requerirse permanentes renegociaciones de contratos. Asimismo, se debe señalar que la licuación parcial de las erogaciones debida a la propia aceleración inflacionaria, sumado a cierta recuperación cíclica de la economía en finales de 2020 e inicios de 2021, y la introducción de los aportes extraordinarios mencionados en el texto han permitido algunas mejoras en las cuentas públicas. Así, se espera un déficit primario en torno a 4% del PIB y un déficit financiero mayor a 5,5% del PIB para el presente año.

Adicionalmente, resulta pertinente señalar que, en relación con el peso de la deuda, el canje permitió descomprimir la situación durante unos años, hasta que los vencimientos vuelvan a ser similares a los que requirieron esa reestructuración (gráfico 22).

Gráfico 22



Más allá de esas mejoras coyunturales, resulta imprescindible aprovechar la ventana de tiempo que se “ganó” hasta que los vencimientos de deuda con privados vuelvan a ser importantes para sentar las bases de un sendero de reformas que permitan retomar la senda hacia el equilibrio fiscal. Es la única manera de lograr reducir el peso de la deuda y contribuir a un entorno macroeconómico que posibilite el crecimiento de la economía. El acuerdo con el FMI parece un paso necesario, pero no suficiente. Debe ser acompañado por importantes reformas pendientes desde hace mucho tiempo. Podrían señalarse las obvias (previsión social, tributaria, relaciones financieras entre la Nación y las provincias...) pero la necesidad de reformas es mucho más amplia y abarca casi todos los aspectos de las políticas públicas y su financiamiento. Obviamente, este no es el espacio para profundizar en cada una de ellas.