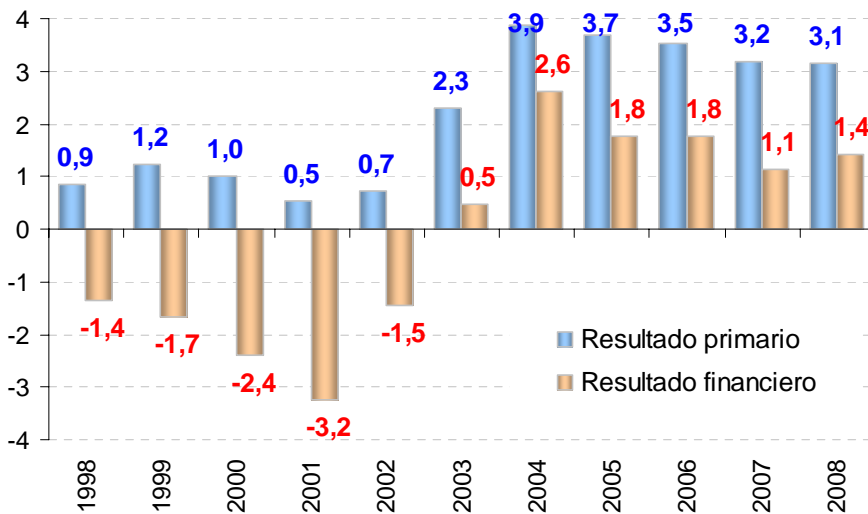


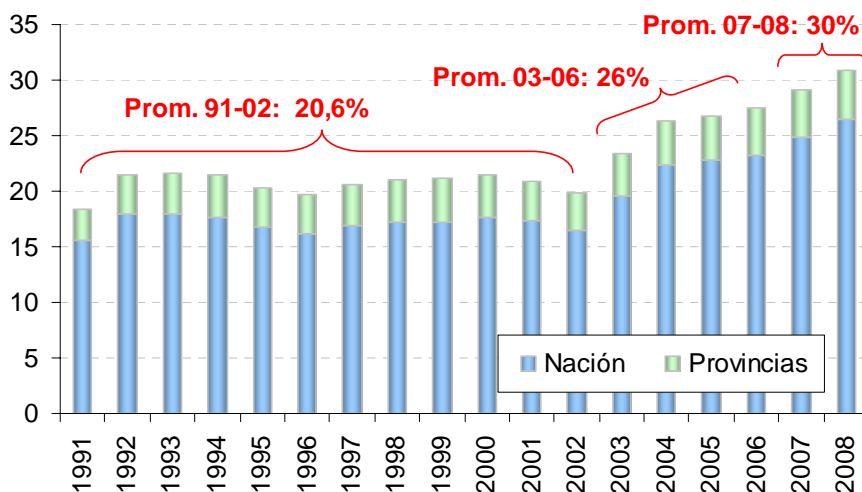
“Presión fiscal en Argentina”

Gráfico 1: Resultados Primario y Financiero. 1998 - 2008.
En % del PBI.



Fuente: EGES en base a Ministerio de Economía.

Gráfico 2: Presión Tributaria. 1991 - 2008. Recaudación total, como % del PBI.



Fuente: EGES en base a Ministerio de Economía.

Situación fiscal en la Convertibilidad

- La Convertibilidad implicó la adopción de un modelo de Estado “pequeño”, cuyo rol debía limitarse a garantizar los mecanismos del libre mercado.
- En nombre de esa premisa se privatizaron empresas estatales y una parte de la Seguridad Social, y se redujeron impuestos (como las contribuciones patronales), mermando así los recursos públicos. Sin embargo, el gasto público no se redujo y de hecho el pago de intereses de la acrecentada deuda pública elevó las erogaciones fiscales.
- La consecuencia fue un continuo déficit financiero **[G.1]** – una de las políticas que llevaron a la implosión del régimen de Convertibilidad desde 1998.

Ingresos tributarios en 2003-2006

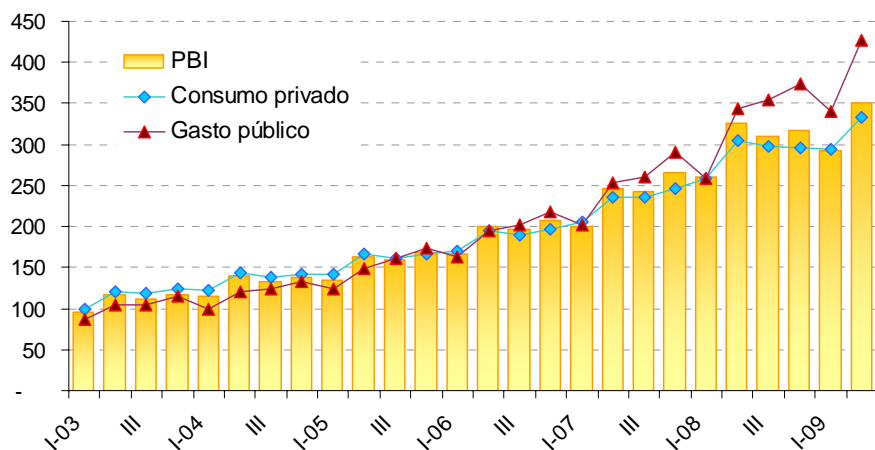
- Entre 2003 y 2008 la economía argentina creció ininterrumpidamente. Esta alza en la actividad fue una de las razones que permitieron mejorar las cuentas públicas **[G.1]**. También jugaron favorablemente factores como el aumento paulatino de la fiscalización, el alza en los precios, el aumento del empleo registrado y el incremento de las alícuotas de ciertos tributos (en particular los derechos de exportación).
- Ciertos impuestos creados con anterioridad cobraron relevancia en este período. Por ejemplo el Impuesto a los débitos y créditos bancarios (Impuesto al Cheque) creado en 2001 y la fijación de aranceles del 20% a la exportación de soja, trigo, aceites, y otros productos en abril de 2002.
- Así aumentó la presión tributaria (recaudación sobre PBI), que llegó al 26% en el período contra un promedio del 20,6% durante los noventa **[G.2]**.

Tabla 1: Presión Tributaria. 1991 – 2008, subdividido en períodos. Impuestos seleccionados, como % del PBI.

Presión Tributaria Impuestos seleccionados	1991 - 2002	2003 - 2006	2007 - 2008
Ganancias (Personas y empresas)	2,5	4,5	4,9
Personas	0,9	1,4	1,6
Empresas	1,6	3,1	3,3
Créditos y Débitos en Cta. Corrient	0,4	1,7	1,9
IVA	6,3	6,7	7,8
Derechos de exportación	0,2	2,3	3,0
Contribuciones Sociales	4,2	3,2	4,8
Empleados	0,9	0,7	1,1
Empleadores	2,3	2,3	3,0
Impuestos Nacionales	17,1	22,0	25,7
Impuestos Provinciales	3,6	4,0	4,3
Recaudación Total	20,6	26,0	30,0

Fuente: EGES en base a Ministerio de Economía y AFIP.

Gráfico 3: Crecimiento nominal del PBI, Consumo privado y Gasto público. En base IV 2002 = 100.



Fuente: EGES en base a Ministerio de Economía y AFIP.

- La mayor parte del alza de la presión tributaria se puede explicar por tres impuestos: a débitos y créditos bancarios, Ganancias y Derechos sobre el Comercio Exterior.

- Mientras en los noventa el Impuesto a las Ganancias (considerando tanto las personas físicas como las empresas) promediaba el 2,5% del PBI; entre 2003 y 2006 equivalieron en promedio al 4,5% del PBI. Esta mejoría se basó en dos factores principales: la reducción de costos laborales por la devaluación, y que no se permitiese nuevamente el ajuste por inflación y por ende las escalas de aplicación de las alícuotas del impuesto no variaran. El contexto de salarios reales deprimidos, tipo de cambio real elevado, uso de capacidad instalada ociosa y un fuerte proceso de compra de equipos y maquinarias en 2003 y 2004 llevaron a un notable aumento de la ganancia empresarial.

- La devaluación permitió instaurar un tipo de cambio real competitivo que favoreció las ventas al exterior, con altos precios internacionales de los productos agropecuarios. Esto permitió gravar más las exportaciones: los recursos aduaneros treparon del 0,2% del PBI durante la Convertibilidad al 2,3% para 2003-2006 [T.1].

- El Impuesto al Cheque (que en la década pasada casi no se aplicó) alcanzó una participación del 1,7% del PBI por el crecimiento de la economía.

Gasto público entre 2003 y 2006

- En base al mejor contexto económico y el alza en la recaudación, se incrementó el gasto público. Mientras el PBI y el Consumo Privado crecieron en precios corrientes a un promedio anual del 20% y 19% respectivamente entre 2003 y 2006, el Consumo Público lo hizo a una tasa del 21% anual [G.3]. Esta tendencia continúa hasta hoy y se enmarca en una concepción en la cual es fundamental la presencia del Estado en la economía, como un actor clave en la articulación de los mercados.

- Durante la década pasada el gasto de capital (inversión pública) fue en promedio el 7% del gasto primario.

Tabla 2: Estructura del Gasto Público. 2003-2006. Rubros seleccionados, en millones de pesos, % de crecimiento anualizado para el período y % de participación en las erogaciones totales.

	2003	2004	2005	2006	2003-2006	
					Crecimiento anual	Participación en total de gastos
GASTOS CORRIENTES	56.312	64.700	78.934	96.026	19%	89%
Gastos de consumo y operación	11.571	12.973	16.026	19.185	21%	18%
. Remuneraciones	8.745	9.516	11.343	14.325	21%	13%
. Bienes y Servicios	2.825	3.456	4.679	4.859	22%	5%
Rentas de la Propiedad	6.883	5.704	10.247	11.548	14%	10%
Prestaciones de la Seguridad Social	19.464	22.877	24.905	32.190	18%	30%
Tranferencias Corrientes (sin Copar	18.104	22.855	27.526	32.579	21%	30%
. Al sector privado	11.140	12.373	14.697	17.640	19%	17%
. Al sector público	6.712	10.160	12.585	14.620	24%	13%
.. Provincias y CABA	4.670	7.618	9.656	10.627	23%	10%
.. Universidades	1.988	2.310	2.799	3.898	26%	3%
GASTOS DE CAPITAL	3.191	5.792	10.004	16.460	66%	11%
Inversión Real Directa	813	1.508	3.013	5.389	111%	3%
Transferencias de Capital	2.317	3.070	5.866	9.713	51%	6%
. A Provincias y CABA	2.088	2.595	5.018	7.438	44%	5%
. Otras	229	475	848	2.275	97%	1%
Inversión Financiera	61	1.214	1.126	1.357	143%	1%
GASTOS TOTALES	59.503	70.492	88.938	112.485		

Fuente: EGES en base a Ministerio de Economía y AFIP.

Tabla 3: Estructura del Gasto Público. 2007-2008. Rubros seleccionados, en millones de pesos, % de crecimiento anualizado para el período y % de participación en las erogaciones totales.

	2007	2008	2007-2008	
			Crecimiento anual	Participación en total de gastos
GASTOS CORRIENTES	134.875	180.903	18%	88%
Gastos de consumo y operación	25.075	32.761	31%	16%
. Remuneraciones	18.615	24.687	31%	12%
. Bienes y Servicios	6.411	8.073	29%	4%
Rentas de la Propiedad	16.468	17.897	24%	10%
Prestaciones de la Seguridad Social	50.461	64.552	42%	32%
Tranferencias Corrientes	41.387	61.692	-4%	29%
. Al sector privado	28.323	45.336	60%	21%
. Al sector público	12.711	15.906	-43%	8%
.. Provincias y CABA	6.670	7.536	-59%	4%
.. Universidades	5.212	7.298	37%	3%
GASTOS DE CAPITAL	19.903	23.576	20%	12%
Inversión Real Directa	7.465	10.607	40%	5%
Transferencias de Capital	9.710	11.243	8%	6%
. A Provincias y CABA	6.953	7.754	2%	4%
. Otras	2.757	3.489	24%	2%
Inversión Financiera	2.728	1.726	13%	1%
GASTOS TOTALES	154.778	204.480		

Fuente: EGES en base a Ministerio de Economía y AFIP.

Desde 2003 se elevó en promedio un 66% cada año, hasta representar en 2006 el 16% del gasto primario [T.2].

- Dentro de las erogaciones de capital, la inversión real directa aumentó un 111% anual; alcanzando así a ser el 3% del gasto total en este período. También la inversión financiera creció notablemente, al 143% anual en promedio; aunque representa sólo el 1% del gasto total público.

- El gasto corriente, por su parte, creció un 19% anual en promedio. Las transferencias corrientes aumentaron un 21% por año (hasta ser el 30% del gasto público total), con un alza del 23% anual en los montos transferidos a Provincias y CABA [T.2].

- Además la salida del default elevó de nuevo el pago de intereses, de \$ 5.700 millones en 2004 a \$ 10.427 millones en 2005. El pago de servicios de deuda (rentas de la propiedad) representa desde entonces el 10% del gasto total.

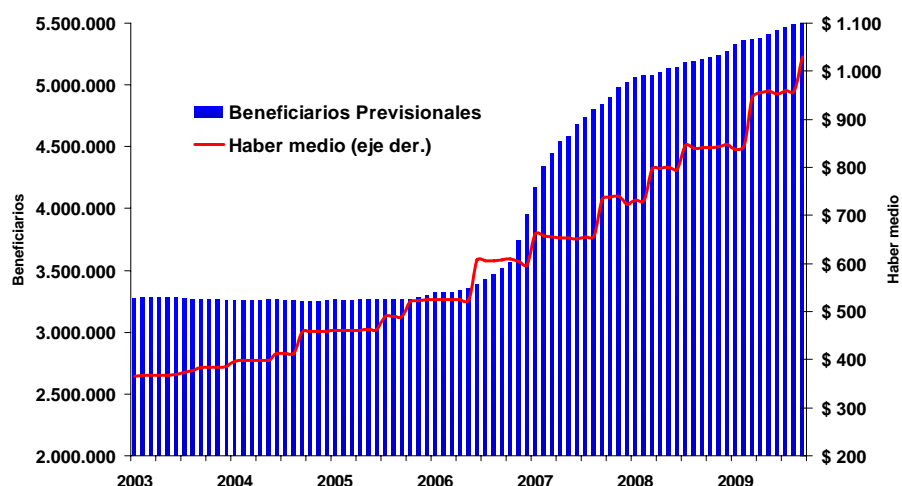
- En definitiva, el período 2003-2006 se caracterizó por un ciclo virtuoso donde el auge económico alimentaba los ingresos públicos y permitía elevar el gasto. Las cuentas públicas arrojaban continuos superávits gemelos.

Gastos y recursos a partir de 2007

- A partir de 2007 comenzaron a emerger algunas inconsistencias en las políticas públicas: el alza continua del gasto público, la expansión del circulante, la puja distributiva para recuperar los niveles salariales pre-devaluación y el alza de los precios internacionales de los commodities. Todo esto llevó a un resurgimiento de la inflación, agravada por los problemas que aparecieron en algunos sectores para ampliar la oferta ante una demanda que continuaba en expansión de la mano del consumo.

- A partir del tercer trimestre de 2007 se inició una acelerada formación de activos externos (fuga de capitales). Con los mercados voluntarios de deuda cerrados desde el default de 2001, el Gobierno recurrió a fuentes de recursos alternativas para financiarse.

Gráfico 4: Aumento de las Prestaciones de la Seguridad Social.



Fuente: ANSES.

- Los gastos de capital continuaron creciendo hasta ser el 12% del gasto total. La Inversión Real Directa aumentó su participación al 5% [T.3].

- Dentro del gasto corriente las Prestaciones de la Seguridad Social crecieron un 42% anual [G.4], pasando a ser el 32% del gasto en 2007-2008. Las transferencias corrientes crecieron un 38% por año – la baja del 16% anual a las Provincias fue compensada por el 60% de aumento en transferencias al sector privado [T.3].

- Como en los años previos, el Estado Nacional tuvo como principal fuente de financiamiento la recaudación fiscal, cuyo crecimiento superó al del PBI nominal. En efecto, en 2007 y 2008 la presión tributaria trepó al 30% [T.1].

- Esta alza se deriva principalmente de la mayor participación de los impuestos nacionales. Los Impuestos a Ganancias y Créditos y Débitos en Cuentas Corrientes no crecieron mucho, pero los demás impuestos señalados en la **Tabla 1** sí aumentaron su participación en el total significativamente.

- El IVA incrementó su presión del 6,7% del PBI al 7,8%, gracias al crecimiento del PBI corriente.

- Los derechos de exportación subieron del 2,3% del PBI al 3% en los últimos dos años. Esto se debió al aumento de algunas alícuotas y a los precios internacionales que continúan en niveles históricamente elevados.

- Por último, las Contribuciones a la Seguridad Social implican ahora una mayor presión tributaria que durante la Convertibilidad. Esto se basa en alzas salariales, más empleo registrado y subas en los aportes a obras sociales.

- Además, el retorno a un sistema previsional exclusivamente de reparto implicó recomponer los ingresos a los que el Estado había renunciado en 1994. Como se destacó en el último Informe Fiscal ¹ hay mecanismos institucionales establecidos por Ley, por

¹ “Cambio de herramientas fiscales. BCRA y ANSES”. EGES Fiscales 22, noviembre 2009.

los cuales la ANSES (y su Fondo de Garantía de Sustentabilidad, FGS; así como el BCRA) financia al Estado.

- Asimismo, el Estado Nacional ha colocado letras del Tesoro intra-sector público (principalmente en ANSES, PAMI y el Fondo Fiduciario para Reconstrucción de Empresas) y girado menos recursos a las provincias (27% de la masa recaudada, contra el 34% mínimo establecido por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal (art. 3).

- La merma en las fuentes de financiamiento del Estado y la imposibilidad de recurrir al crédito internacional llevó a un deterioro relativo del superávit fiscal.

Conclusiones

- La recuperación de la actividad económica y el aumento de la presión tributaria desde 2003 ha permitido que el Estado Nacional reasumiese un rol importante en la economía argentina, favoreciendo a la vez el crecimiento y la equidad social.

- Así, los mayores recursos estatales han contribuido para la implementación de políticas sociales que tendiesen a la inclusión y la mejora en el nivel de vida de la población más desprotegida – destacadamente, la aplicación reciente de la Asignación Universal por Hijo. También se han usado para neutralizar en parte los riesgos de recesiones, como en el inmenso despliegue de obras públicas de infraestructura con el afán de reducir la propagación en la economía nacional de la crisis mundial.

- Pese a que se mantiene aún año a año el superávit fiscal, su creciente deterioro plantea dudas sobre la sustentabilidad a largo plazo de las políticas implementadas – que en general implican un compromiso de erogaciones futuras que de no realizarse impactaría negativamente sobre la situación económica y social. Su financiamiento dependerá de que se mantengan el crecimiento y las condiciones nacionales y mundiales

favorables que han permitido solventar el aumento del gasto público. En este sentido puede resultar un paso adelante la reapertura de los mercados internacionales de deuda – en la medida en que las condiciones en que se tome crédito en esos mercados voluntarios resulten ventajosas para el país.