

CESPA

Notas de Coyuntura N° 11

Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina

Los recursos públicos en una economía en contracción. La experiencia de 2002

*Jorge Schvarzer
Lucía Tumini
Ricardo Aronskind
Febrero de 2003*

Los ingresos del sector público se vieron sometidos a fuertes restricciones en 2002 debido a las condiciones atravesadas por la economía argentina. La caída de la actividad, comenzada en 1999, fue uno de los fenómenos que redujo la contribución tributaria de la población; sus efectos fueron mayores en 2001 y 2002, en coincidencia con el derrumbe de la economía. Ese problema, de por sí muy grave, se vio acrecentado por la escasez de circulante en los primeros meses del año pasado; la reducida liquidez afectaba la capacidad de pago de individuos y empresas. En consecuencia, el gobierno nacional se vio obligado a generar nuevas fuentes de ingresos sólo para disponer de un flujo mínimo de recursos que le permitieran sostener su actividad.

Las dos grandes fuentes de ingresos coyunturales fueron el impuesto al cheque decidido por D. Cavallo a mediados de 2001 y las retenciones a la exportación aprobadas hacia marzo de 2002. Estas dos gabelas llegaron a representar el 20% de los ingresos totales de 2002, lo que sugiere su importancia para el fisco. Aún así, su incorporación apenas logró que el total recaudado en este último año supere en 2,6% el correspondiente al año 2.000, medido en pesos corrientes.

El Gráfico 1 presenta la estructura de la recaudación para cada uno de los años del último trienio, de modo que se puedan ver los cambios de composición. La caída del total en 2001 hubiera alcanzado a 6.700 millones de pesos (cerca del 13%) si no hubiera sido compensada, parcialmente, por los 3.000 millones de pesos que produjo durante ese año el impuesto a los débitos financieros (o al cheque como se lo conoce vulgarmente). En 2002, análogamente, se habría registrado una caída adicional de 5.000 millones de pesos (alrededor de 11% del monto de 2001) si no se hubiera acudido a los dos impuestos mencionados que aportaron casi 10.000 millones de pesos.

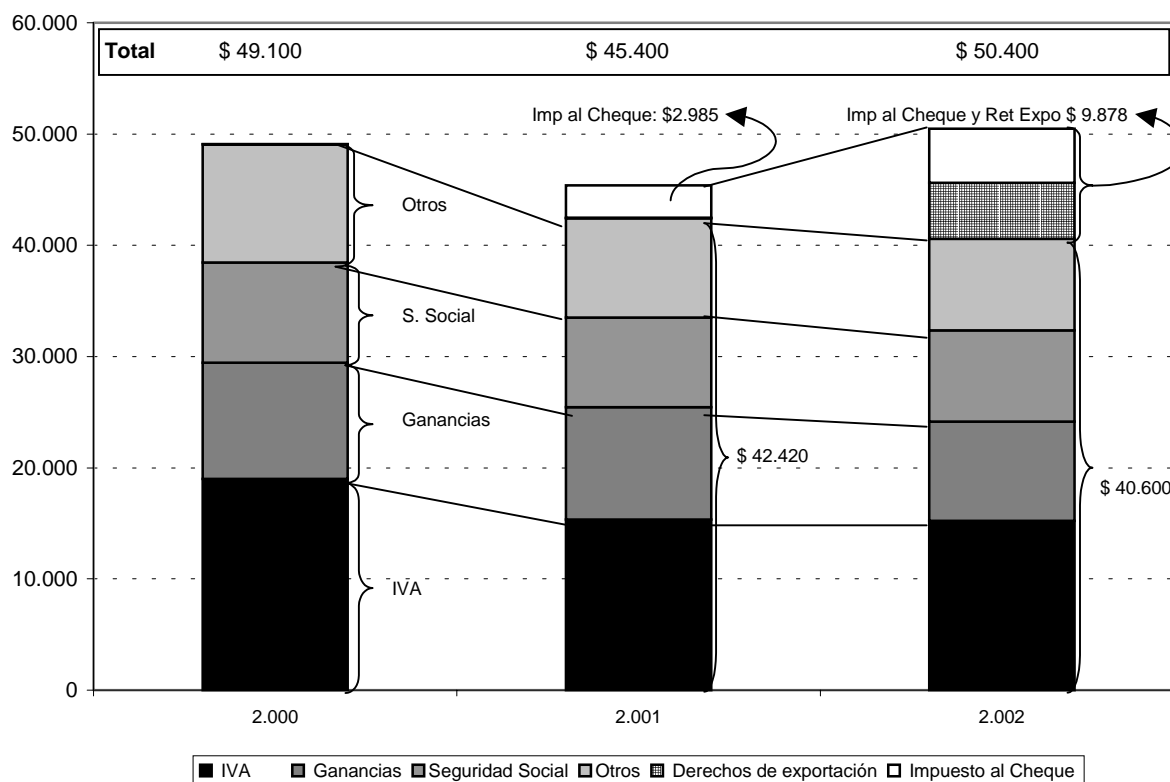


Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Av. Córdoba 2122 (C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel./Fax: 54-11-4370-6130 – E-mail: cespa@econ.uba.ar,
<http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>

Gráfico 1. Estructura Tributaria:2000 – 2001 – 2002
en millones de pesos corrientes



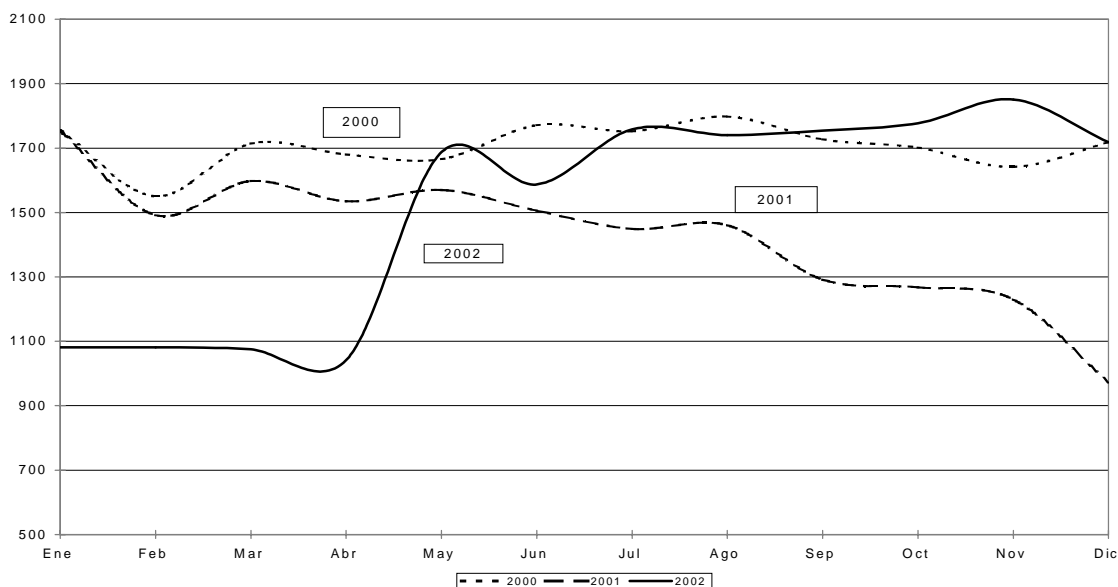
Las consecuencias son claras; los 50.400 millones de pesos captados por el fisco en 2002 se deben en buena medida a esos dos impuestos adicionales, dado que todas las otras fuentes clásicas de recursos tendieron a contraerse, debido a la evolución negativa de la actividad.

La recaudación del IVA

El impuesto más importante del sistema fiscal argentino es el IVA cuya evolución ofrece varios elementos sugestivos de la situación de la economía argentina. El Gráfico 2 exhibe la evolución mensual de la recaudación de ese impuesto durante los últimos tres años, donde se aprecia la relativa constancia de ese flujo de ingresos al Tesoro en 2000 (cuando estábamos en recesión pero no en crisis abierta) y su tendencia a mantenerse por debajo del nivel previo en el primer semestre de 2001; luego, se observa la rápida tendencia a la caída con la consolidación del derrumbe durante el segundo semestre de ese año. En los meses de octubre y noviembre de 2001, la recaudación de esa gabela oscilaba alrededor de 1.300 millones de pesos, frente a 1.700 a 1.800 en el mismo período del año anterior. En diciembre, la cifra cayó a un mínimo absoluto de poco más de 900 millones debido a la implantación del “corralito” en medio del colapso de la economía nacional.

Las cifras de los primeros meses de 2002 se mantienen, en consecuencia, en 1.100 millones de pesos, muy por debajo de los valores de años anteriores, hasta que ocurre un salto notable en mayo, que permite volver a aquellos niveles en pesos corrientes. El salto de mayo puede explicarse por el impacto de la inflación de precios de los primeros meses del año y, en parte, por la recuperación de las condiciones de liquidez de la economía. Desde entonces, las cifras recaudadas se mantienen alrededor de los valores de 2.000, en

Gráfico 2. Recaudación Bruta del IVA.
en millones de pesos corrientes

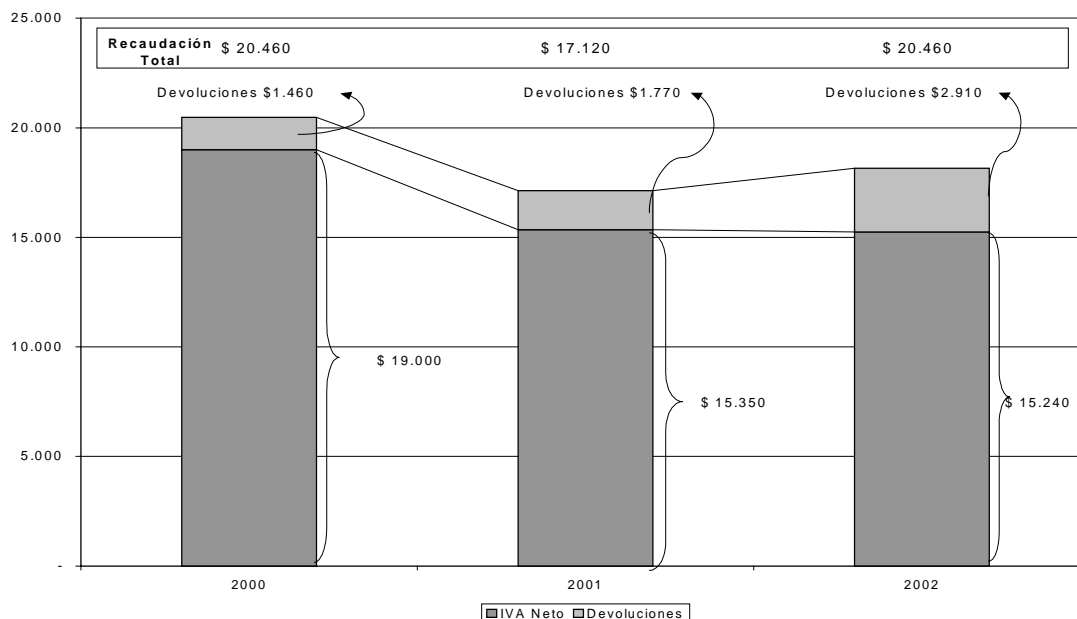


términos corrientes; es decir que el salto inflacionario del año apenas permitió cubrir la caída de la recaudación en términos nominales. Este resultado se puede explicar por diversos efectos concurrentes:

- ◆ la caída continua y profunda de la actividad global, que reduce el monto de las transacciones imponibles por este impuesto (y que se ha notado sobre todo en los bienes de consumo durable, cuya venta cayó más que el producto y que tienen una fuerte presencia en el total recaudado),
- ◆ el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos que proveen una parte significativa de la recaudación del IVA debido al sistema de cobro centralizado por las grandes empresas concesionarias de los mismos,
- ◆ la caída de las importaciones, sobre las que se cobraba el IVA a su ingreso al mercado local,
- ◆ una tendencia a la evasión, o al atraso de pagos, de parte de pequeños empresarios acosados por la caída de sus ingresos en esta coyuntura recesiva.

A esos fenómenos se agrega el hecho de que el Tesoro efectúa devoluciones del IVA a los exportadores por montos significativos que, por otra parte, fueron creciendo en 2002. Esos reembolsos, cuyos montos no son despreciables, implican que el IVA neto disponible por el sector público resultó inferior al recaudado directamente. En efecto, las devoluciones de IVA en todo el año pasaron de 1.500 millones en 2000 y 1.800 millones en 2001 a 2.900 millones en 2002, de modo que los recursos disponibles para el fisco fueron inferiores en 1.100 millones de pesos a los disponibles si aquellas devoluciones se hubieran mantenido en los valores de 2001. La tendencia de estos reembolsos resulta creciente; en los primeros meses de este año se hacían efectivos a un ritmo de 50 millones de pesos mensuales, pero se pasó a 150 millones en el segundo trimestre y a un promedio de 380 millones mensuales en el resto del período. La recaudación neta del IVA quedó, por eso, en el mismo monto nominal que en 2001 pese a que la recaudación bruta estuvo arriba de aquella, como se exhibe en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Recaudación Neta del IVA y Devoluciones a los Exportadores.
en millones de pesos corrientes



Evolución de la recaudación

La evolución ya mencionada del IVA durante 2002, sumada al fuerte impacto de las retenciones y a la evolución particular de cada uno de los restantes impuestos, arrojó una tendencia claramente diferente en los dos semestres en que se puede dividir el año.

Como se aprecia en el Gráfico 4, la recaudación total exhibió una tendencia decreciente hasta abril, mes en el que llegó a un mínimo de 2.700 millones de pesos, que equivale a 70% de lo percibido en ese mismo mes en 2.000. En mayo se aprecia un fuerte repunte, que coloca a los ingresos brutos por encima de las cifras de 2.000 y, por supuesto, de 2.001. En los últimos meses de ese año la recaudación se acerca a los 5.000 millones de pesos, cifra que supera en 25% el promedio del período.

Si los valores de diciembre se mantuvieran en 2.003 ya se podría esperar una recaudación cercana a los 60.000 millones de pesos para el año en curso, que sería 20% superior a la del año pasado, antes de computar otros efectos que se van a hacer sentir en este período (tales como: reactivación, impactos inflacionarios, aumentos en las tarifas públicas, etc.). Las cifras de los últimos meses señalan que los pronósticos oficiales para este año resultan mesurados.

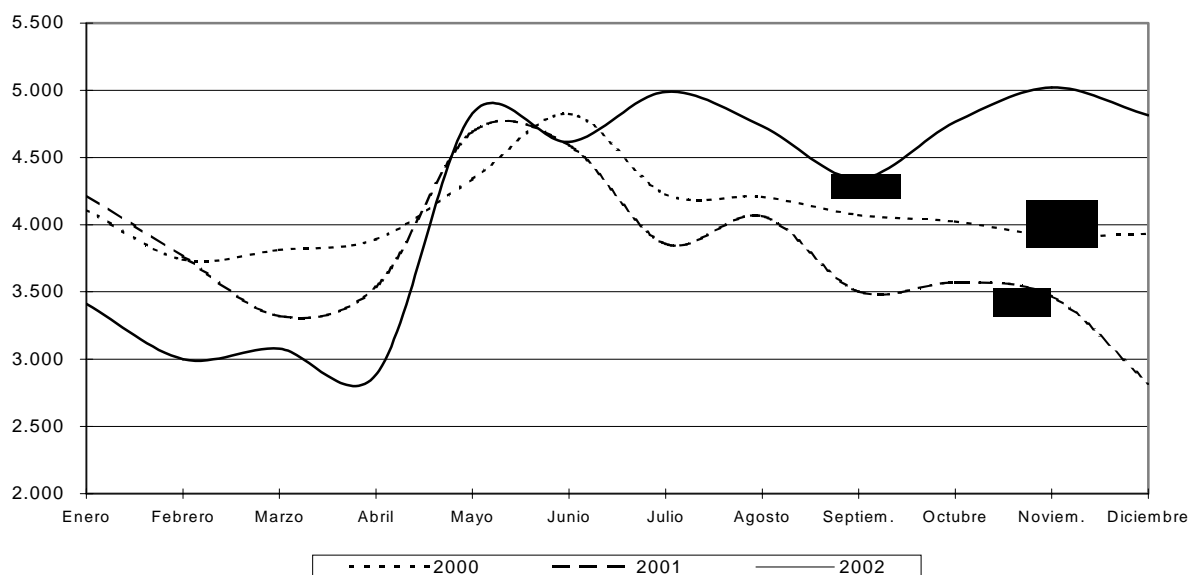
Unidades de recaudación

Una parte apreciable de la recaudación no fue percibida en pesos sino en otras unidades de valor. Al menos 1.800 millones de pesos correspondieron a bonos en *default*, que el Tesoro aceptó, hasta setiembre de 2002, a su valor nominal aunque éste estaba muy debajo de su cotización en el mercado. Una cantidad no menos apreciable fue recibida en Lecop y Patacones, también a su valor nominal, aunque es probable que una parte mayor de esos montos haya sido reciclado a las provincias como parte de la coparticipación.

Un aspecto importante de este proceso consiste en que el Tesoro no siempre cobró pesos que podía utilizar para afrontar sus gastos normales. Es decir, que

la recaudación real fue inferior a la nominal aunque la información disponible no permite conocer la diferencia con precisión. Es probable que una parte mayor de la recaudación en cuasi monedas se haya podido reciclar, pero no hay duda de que eso no ocurrió con los títulos en *default*. Esta indeterminación impide avanzar con mayor profundidad en diversos aspectos de la recaudación fiscal del año.

Gráfico 4. Recaudación Tributaria Total 2000- 2001- 2002.
en millones de pesos corrientes



La contracara de ese flujo de fondos en cuasi monedas hacia el tesoro es que algunos agentes económicos lograron cubrir sus deudas con un valor real inferior al nominal, dado que podían adquirir esos papeles a menor precio en el mercado a los efectos de utilizarlos en sus transacciones con el fisco. A lo largo del año hubo, por eso, sucesivos cambios en las normas que permitían o frenaban, alternativamente, estas maniobras.

La coparticipación federal

Los nuevos impuestos nacieron como recursos nacionales que no entraban en la coparticipación, aunque finalmente se decidió que el 30% de los aportes del impuesto al cheque formarían parte de dicho régimen. En consecuencia, las provincias se encontraron con que el flujo de aportes desde la administración nacional dependía directamente de ingresos en caída continua, como se señaló más arriba que ocurrió con la mayoría de los impuestos. Por otra parte, en marzo de 2002 se eliminó la cláusula que garantizaba a las provincias un mínimo de recursos por mes (acordada un par de años antes en otras condiciones macroeconómicas), de modo que estas quedaron libradas a la evolución de la recaudación en medio de una crisis.

En definitiva, los ingresos nominales que llegaron a las provincias por vía del régimen de coparticipación cayeron de 13.300 millones de pesos a 11.800 entre 2001 y 2002, como se presenta en el Cuadro 1. En consecuencia, su parte del total recaudado cayó del 27% promedio de los últimos años a sólo el 23% en 2002.

Cuadro 1. Recaudación nacional y coparticipación
en millones de pesos corrientes

	2000	2001	2002	Variación 2002-2000
1) Total recursos	49.102	45.403	50.476	2,8 %
2) Coparticipación	13.170	13.305	11.815	-10,3 %
1) / 2) en %	27	29	23	

El gasto público

El análisis de los flujos de ingresos y gastos del gobierno en pesos corrientes ignoran el efecto de la inflación que no fue despreciable en 2002. El alza de los precios, del orden de 40% en ese año (medido según el Índice de Precios al Consumidor) implica que el poder adquisitivo de cada peso se redujo a lo largo del año. Para más, el alza de los precios tuvo mucha fuerza durante los primeros meses del año, que fue el período en el que más se sintió el efecto inflacionario, de modo que su incidencia fue considerable.

En consecuencia, si se mide el ingreso del sector público en pesos constantes, resulta que las magnitudes de 2002 fueron inferiores en 26% a los obtenidos en 2001 y están 30% debajo de los valores del año 2.000. En otras palabras, el sector público sufrió un “ajuste” de una magnitud significativa en este año, que lo obligó a recortar sus gastos en una proporción semejante solamente para acercarse a una situación de equilibrio.

Los costos de ese “ajuste” fueron pagados, básicamente, por los asalariados del sector público y los receptores de jubilaciones y pensiones. En efecto, las remuneraciones totales pagadas por el Tesoro en 2.002 fueron apenas 6,7% superiores a las del año anterior (influidas también por la variación en la cantidad de agentes) de modo que los salarios reales cayeron en una magnitud apreciable. Los gastos originados en las prestaciones de la seguridad social, por su parte, cayeron 0,5% en ese año, respecto al anterior, confirmando la ya conocida caída de los ingresos de ese grupo social.

Debe tenerse en cuenta que la caída de los ingresos es general en términos porcentuales (porque se originó en el congelamiento de los ingresos nominales en un período inflacionario) pero sus efectos resultan más graves a medida que se observa la situación de los sectores que perciben retribuciones menores. Los jubilados y pensionados con 150 a 200 pesos mensuales (que componen la inmensa mayoría de ese grupo) cayeron a una situación insostenible, porque esa caída implica su pase de la pobreza previa a la indigencia actual. Lo mismo puede decirse de los empleados ubicados en los escalafones más bajos de la administración pública.

En otras palabras, el ajuste de ingresos del Tesoro se transfirió bajo la forma de un ajuste brutal de los ingresos de las personas dependientes de la administración pública (que incluye a los jubilados y pensionados, además de los asalariados) y que suman varios millones de individuos. La importancia de este fenómeno se puede apreciar cuando se señala que las remuneraciones del personal del Estado nacional y los receptores de la seguridad social representa 23.200 millones de pesos que es, por sí solo, cerca del 60% del gasto total del año (excluido el pago de intereses). En el resto también hay un componente salarial, aunque aparece de manera indirecta, como en la transferencia a las Universidades (unos 1.600 millones), la mayor parte de la cual se convierte en salarios docentes y no docentes. Es decir que el elevado

componente de haberes del gasto de la administración nacional, cuyos valores nominales se mantuvieron congelados, implicó una transferencia del ajuste hacia esos receptores.

Las erogaciones correspondientes a inversión pública, en cambio, estaban ya tan deprimidas que han perdido prácticamente presencia en el gasto total. No es imaginable una reducción mayor ni ella tendría demasiado impacto en el gasto total dada su mínima participación. El estado de obsolescencia de una gran parte de la infraestructura a cargo del sector, cuando no su deterioro (como ocurrió en el reciente desmoronamiento de una ruta clave en Santa Fé, sobre el río Paraná, entre otras) señala, además, que el costo potencial de continuar con esa reducción puede llegar a ser muy elevado.

Por último, debe tenerse en cuenta que hay una enorme cantidad de demandas de fondos sobre el Estado que no siempre están registradas en las cuentas pero que suman magnitudes apreciable de dinero respecto al gasto total. En este momento hay presiones por la devolución a las automotrices de deudas oficiales originadas en el Plan Canje (del orden de 300 millones de dólares según fuentes del sector), en los subsidios por el tipo de cambio (programa de convergencia, que suma otro tanto), en supuestos atrasos en las devoluciones del IVA (unos 2.000 millones de pesos según los exportadores), además de la orden judicial de devolver el 13% descontado a asalariados y jubilados en el 2.000, y sin contar los juicios por jubilaciones mal computadas que suman otros cientos y hasta miles de millones de pesos. El resumen parece suficiente para concluir que la tarea de reducir el gasto público, más allá de su valor en sí, enfrenta enormes restricciones que van a surgir claramente en el curso de 2.003.

El pago de la deuda

Las cuentas públicas señalan que, pese a todo, el año cerró con un superávit primario de 2.250 millones de pesos (62% más elevado que en 2001). Ese dinero se utilizó para pagar intereses de la deuda por 6.800 millones de pesos, monto que representa uno de los rubros más grandes del gasto público. Esta última cifra equivale a algo más de 2.000 millones de dólares (con su valor real dependiendo del tipo de cambio al que se haya contabilizado cada pago) que se hicieron efectivos pese a la declaración del **default**. En rigor, las cuentas externas señalan que el país pagó en total más de 4.000 millones de dólares a los acreedores externos, parte de los cuales en concepto de intereses y parte como devolución de capital, pero el gasto público sólo refleja los intereses debido a los criterios utilizados para construir estas cuentas.

En definitiva, el presupuesto es superavitario, antes del pago de intereses, pero sólo a partir de enormes ajustes que se traducen en sacrificios de ingresos de amplios sectores de la población. Ese equilibrio resulta muy inestable tanto por la magnitud de las demandas que se dirigen al Estado como por el peso de la deuda externa, cuya magnitud absoluta y relativa ha crecido enormemente como consecuencia de la devaluación.

Los proyectos de corrección del presupuesto para el 2.003 pierden importancia frente a la dimensión real de los problemas que enfrenta el gasto público y que plantean la búsqueda de soluciones imaginativas para el futuro.