

La reestructuración de los ingresos públicos en un escenario complejo

*Jorge Schvarzer
Lucía Tumini
Julio de 2002*

Los ingresos públicos, que se mantenían relativamente estables hacia fines de la década del noventa, comenzaron un rápido proceso descendente desde mediados de 2001, que se agudizó con la profundización de la crisis desde los comienzos de 2002. La caída de la actividad económica, que regula una parte apreciable de esos ingresos, y cierta tendencia aparente a una mayor evasión, contribuyeron a acotar la captación de recursos por parte del Tesoro y, por lo tanto, a reducir el margen de maniobra disponible para el gasto.

A los efectos de efectuar una comparación temporal se han tomado los ingresos del segundo trimestre de cada uno de los tres últimos años (2000 a 2002) como se exhibe en el Gráfico 1. La ventaja de tomar como base un trimestre, en vez del tradicional período mensual, reside en el hecho de que se neutralizan ciertas fluctuaciones menores que dependen de la cantidad de días hábiles en cada mes, del vencimiento de determinados impuestos, etc., que tienden a confundir los resultados observados.

En esta comparación de bases trimestrales se ve que los ingresos del Tesoro cayeron levemente entre el 2000 y el 2001 (menos de 2%) y que esa caída se agudizó en 2002 (con un 4% adicional). Esta comparación está efectuada en pesos nominales, criterio que no afecta a los resultados de los dos primeros años tomados porque no había inflación; en cambio, el aumento de precios del 2002 obliga a adoptar un criterio de comparación a pesos del mismo valor que arrojaría, en ese caso, una caída absoluta de más del 20% en términos reales. La recaudación del segundo trimestre de 2002, en pesos constantes estaría en el orden de 10.000 millones de pesos, y esta cifra ofrece una idea cabal de las restricciones que enfrenta el Tesoro. Ese sacrificio fue absorbido, en buena medida, por los asalariados del sector público, así como los jubilados, que sufren la congelación de sus ingresos nominales debido a la imposibilidad estatal de atender el aumento de gastos que ocasionaría un ajuste razonable.

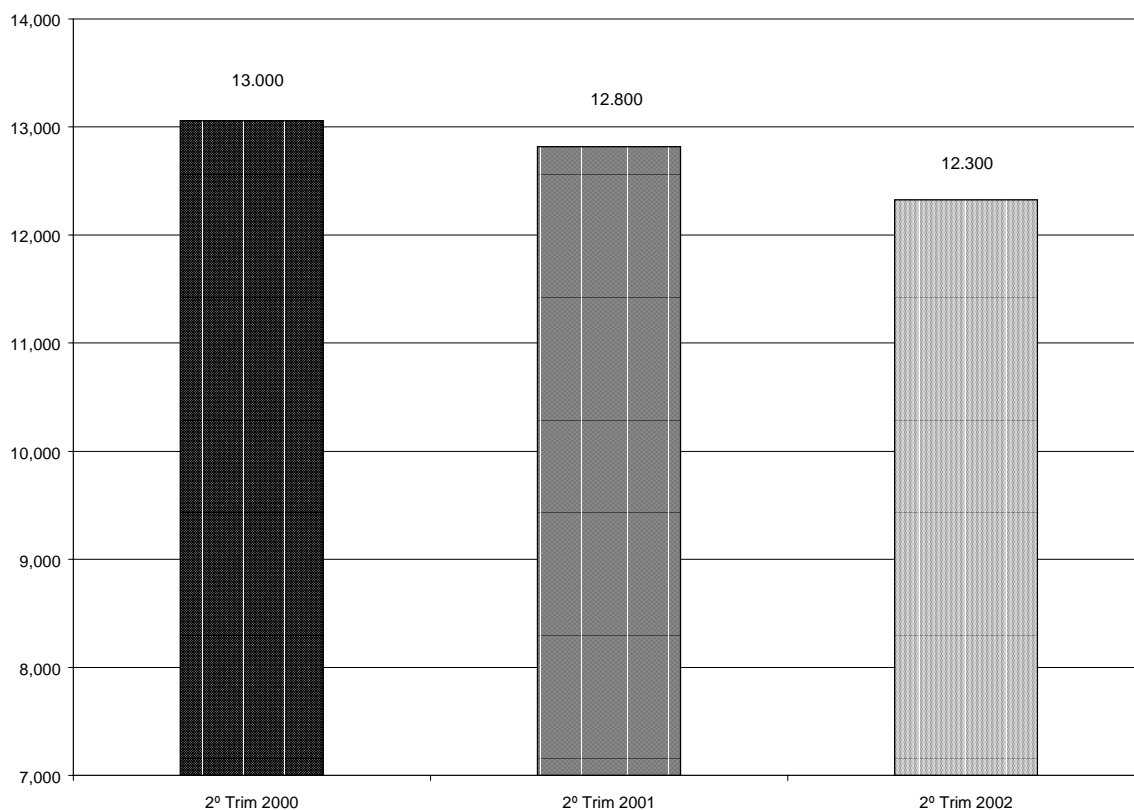


Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



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. Recaudación Tributaria Comparada *en millones de pesos corrientes*

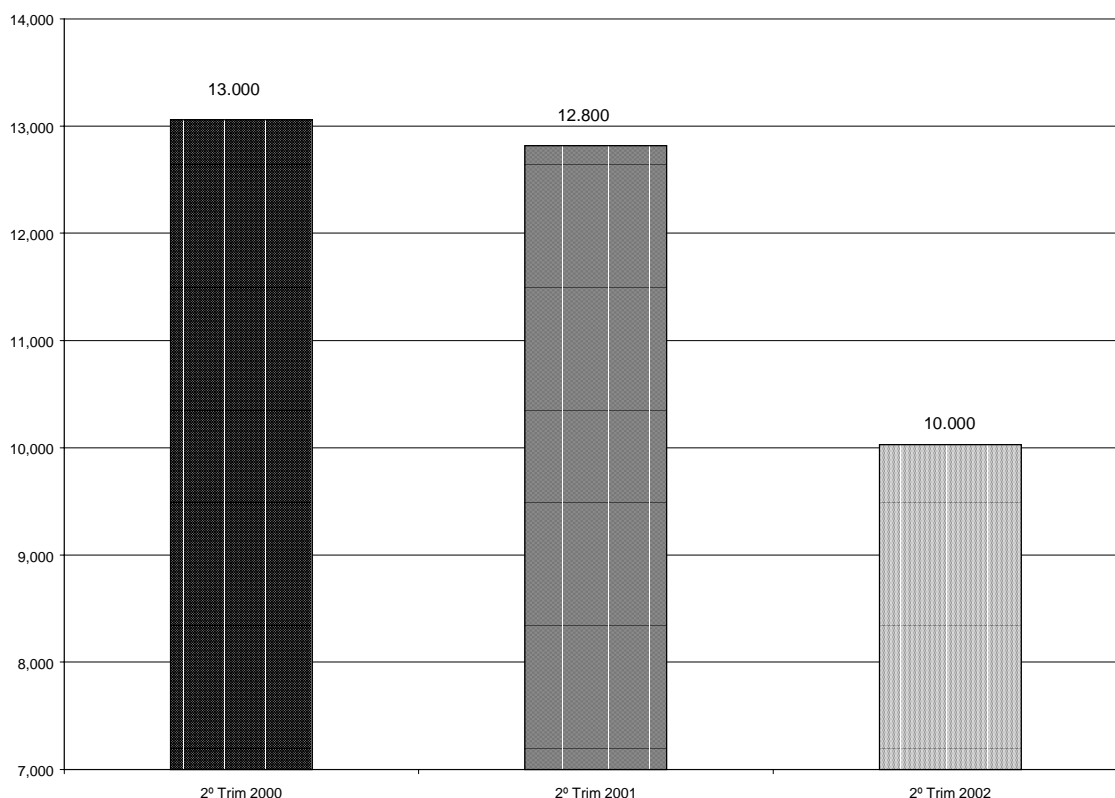


Efecto de los nuevos impuestos

Frente a la tendencia a la baja de los ingresos, ya el año pasado el ministro Cavallo aplicó un impuesto especial a todos los pagos mediante cheques, que ofreció cierto alivio al Tesoro desde el mes de abril de 2001. A ese impuesto se le sumó, desde marzo de 2002, el impuesto a las exportaciones conocido como “retenciones”. Estos dos impuestos nuevos compensaron la enorme caída que se habría producido de mantenerse el sistema igual que en la etapa anterior. Para ejemplificar este fenómeno, el Gráfico 2 exhibe la recaudación que hubiera tenido el Tesoro de no contar con ellos. Como se indica en ese Gráfico, los ingresos del Tesoro, provenientes de los impuestos tradicionales, habrían caído de 13.000 millones de pesos a sólo 9.800 millones por trimestre en apenas dos años. En ese caso, el Estado habría entrado seguramente en una condición de colapso.

El Gráfico 3 muestra este mismo fenómeno en términos porcentuales para que se vea el aporte de cada tipo de impuestos en el total. Allí se aprecia que la participación del IVA en el total se redujo del 37% al 31% en ese período, debido a la caída absoluta de la recaudación de ese impuesto que está ligado a la actividad económica. El aporte del impuesto a las Ganancias cayó, a su vez, del 25,5% al 17,5% con una caída de más de un tercio en sus valores en pesos. Los dos juntos, entonces, pasaron de 62,5% a 48,5% del total. En cambio, los dos nuevos impuestos ya mencionados pasaron de 0% a 20% del total entre 2000 y 2002.

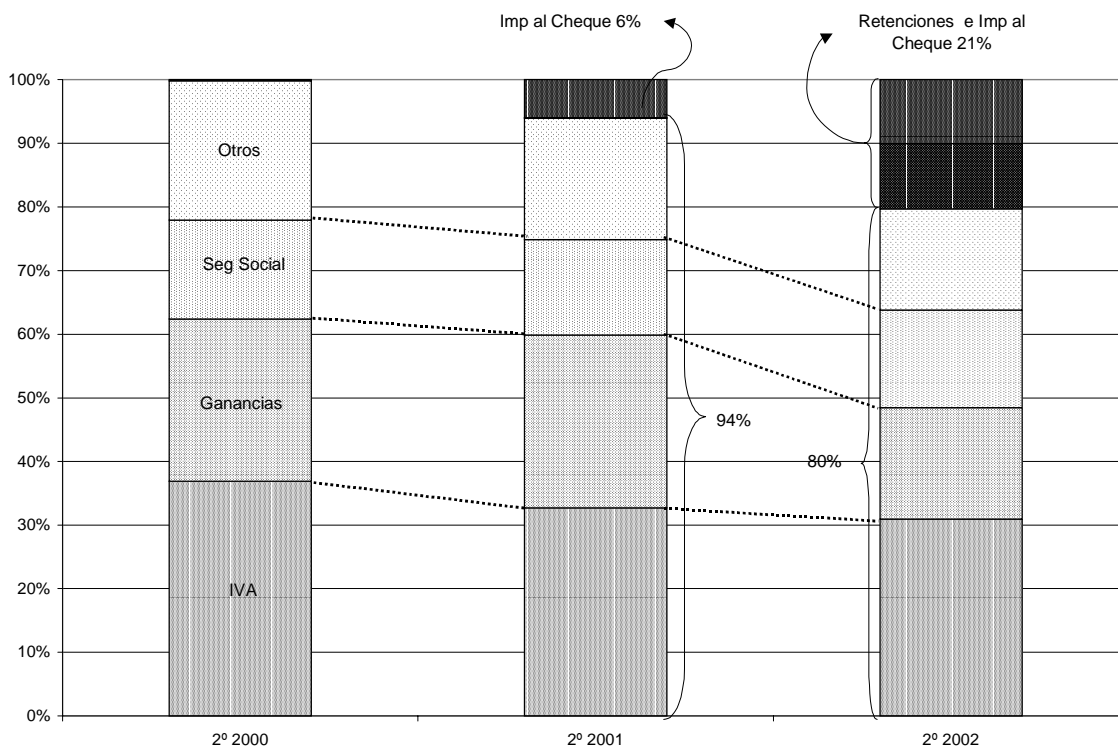
Gráfico 2. Recaudación Tributaria Comparada.
en millones de pesos corrientes



Conclusiones

Se advierte que la composición de los ingresos públicos se está modificando profundamente en medio de la crisis mientras que su valor total tiende a caer, aún medido en pesos corrientes. Esta modificación promete mantenerse por un tiempo, dado que es probable que la recaudación del impuesto a las Ganancias siga cayendo (puesto que los balances de la mayoría de las grandes empresas están exhibiendo un fuerte cambio de signo desde la devaluación por el efecto de la transformación de sus deudas en dólares a pesos a un tipo de cambio muy elevado). El IVA, en cambio, podría repuntar pero al ritmo de avance de la actividad económica que no muestra, todavía, muchos signos de dinamismo. El cambio de la estructura impositiva ha afectado también a las provincias que ven reducidos los ingresos que reciben por coparticipación, dado que no todos los impuestos se distribuyen proporcionalmente.

Gráfico 3. Comparación de la estructura tributaria. 2º trimestres 2000-2001-2002.
Estructura tributaria en porcentaje



Esta situación presenta las graves dificultades del Tesoro en estos momentos. El sector público no puede elevar sus ingresos por la crisis y tampoco puede modificar la estructura impositiva actual porque no cuenta con mecanismos fáciles para reemplazar esos recursos. La crisis pone límites a la capacidad de maniobra financiera del sector público que son al menos tan rígidos como lo fueron las demandas de pago de la deuda en los años previos.

El CESPA (Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina) fue creado en 2001 por el Rector de la Universidad de Buenos Aires, como parte integrante del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas. Su propósito consiste en realizar estudios e investigaciones sobre la economía argentina, con el objeto de contribuir al conocimiento de su situación real y sus perspectivas de mediano plazo. Su director es Jorge Schvarzer, uno de los autores de este trabajo.

**Recaudación trimestral de tesorería
2º Trimestres de 2000, 2001 y 2002**

en millones de pesos corrientes

| IMPUESTO | 2º Trim 2000 | 2º Trim 2001 | 2º Trim 2002 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| 1- DGI (Excl. Sist. Seg. Social) | 10,513.8 | 10,381.1 | 8,860.7 |
| Ganancias | 3,324.8 | 3,481.2 | 2,158.9 |
| IVA | 4,817.3 | 4,189.8 | 3,812.9 |
| Ganancia mínima presunta | 151.9 | 160.0 | 111.3 |
| Otros coparticipados | 104.1 | 19.2 | 12.6 |
| Bienes personales | 350.0 | 228.1 | 142.5 |
| Intereses pagados | 222.0 | 127.8 | 21.1 |
| Créditos y Débitos en c/c | | 759.5 | 1,237.6 |
| Combustibles - Naftas | 539.3 | 456.9 | 455.5 |
| Combustibles - Otros | 339.0 | 347.7 | 555.5 |
| Adicional s/cigarrillos | 155.6 | 45.6 | 49.9 |
| 2-SISTEMA DE SEG. SOCIAL | 2,036.1 | 1,929.1 | 1,892.8 |
| Aportes personales | 1,475.2 | 1,423.9 | 846.4 |
| Contribuciones patronales | 1,503.1 | 1,376.9 | 1,444.8 |
| Capitalización (-) | 996.5 | 1,003.8 | 461.6 |
| 3-COMERCIO EXTERIOR | 508.3 | 508.2 | 1,572.3 |
| Derechos de importación | 476.9 | 442.8 | 296.3 |
| Derechos de exportación | 21.9 | 20.2 | 1,261.2 |
| 4- OTROS | 573.5 | 742.6 | 380.8 |
| 5-TOTAL REC - OTROS | 12,484.7 | 12,075.9 | 11,945.0 |
| 6-TOTAL REC - IMP CHEQUE -RETENCIONES | 13,036.2 | 12,038.7 | 9,827.0 |
| TOTAL RECAUDADO | 13,058.2 | 12,818.5 | 12,325.8 |
| TOTAL RECAUDADO (en \$ constantes) | 13,058.2 | 12,818.5 | 10,028.3 |
| COPARTICIPADO (Bruto) | 7,051.8 | 6,587.9 | 5,402.4 |
| COPARTICIPADO (Neto) (4) | 5,856.6 | 5,462.3 | 4,454.6 |

en porcentajes

| | | | |
|--|------------|------------|------------|
| Ganancias | 25.5 | 27.2 | 17.5 |
| IVA | 36.9 | 32.7 | 30.9 |
| Seguridad Social | 15.6 | 15.0 | 15.4 |
| OTROS (Total- G- IVA- Seg Soc- DE- I.Cheque) | 21.9 | 19.0 | 15.9 |
| Derechos de exportación | 0.2 | 0.2 | 10.2 |
| Impuesto al Cheque | 0.0 | 5.9 | 10.0 |
| TOTAL REC. TRIBUTARIOS | 100 | 100 | 100 |
| Imp al Cheque+ Retenciones | 0.2 | 6.1 | 20.3 |