



CUENTAS FISCALES AL PRIMER BIMESTRE 2020

DILEMAS DE LA POLÍTICA FISCAL
EN TIEMPOS DE NEGOCIACIÓN DE LA DEUDA

Equipo de trabajo

Horacio Fernández
Samantha Horwitz
Claudio Lozano
Ana Rameri

Coordinación

Ana Rameri

Abril 2020

Introducción:

La información fiscal que aquí presentamos relativa al primer bimestre del 2020 parece quedar lejana a pesar de reflejar lo ocurrido hace poco más de un mes. La pandemia del Covid-19 transformó lo que era un período de transición en la política económica en manos de un nuevo gobierno a un actuar en la emergencia propio del actual estado de excepción. En este sentido, los datos de la ejecución presupuestaria de los dos primeros meses del año, pese al poco margen de tiempo que involucra, refleja en parte el contenido de la agenda oficial que estaba en curso.

A la luz de los datos queda confirmada la estrategia del gobierno nacional por emprender un proceso de reparación económica y social sujeto a las posibilidades fiscales que le permitía el continuar pagando intereses de deuda mientras negociaba el endeudamiento público de los últimos años con los acreedores. Se verifica entonces un déficit fiscal primario de \$31.263 millones y un resultado financiero negativo de \$158.396 millones como resultado de la recuperación del gasto primario que, luego de varios períodos de exigencias derivadas del acuerdo con el FMI, logró superar al crecimiento del pago de intereses de deuda (51% vs 44%).

El **relajamiento del imperativo del ajuste fiscal** sobre estas partidas se experimentó en el gasto corriente primario que aumentó en un 4% en términos reales como resultado de la recuperación de algunos conceptos de prestaciones sociales conforme a la política de ingresos desplegada durante las primeras semanas de gobierno (tarjeta alimentaria, bonos a la AUH y jubilados, entre otros). Asimismo, el congelamiento tarifario dispuesto por 180 días implicó un aumento en la erogación de subsidios económicos del rubro energía del 46,9% en términos reales. Entre ambas partidas, este bimestre dispuso de \$206.168 millones más que el año anterior. Sin embargo, otro conjunto importante de conceptos del gasto destinado al mejoramiento de las condiciones de vida de la población todavía no habían logrado ser atendidos. Entre ellos, los salarios de los trabajadores estatales (recién en marzo vendría un alivio) y la ayuda a las redes de servicios públicos de salud y educación a cargo de las provincias.

La herencia de un estado desfinanciado en materia impositiva comenzó a revertirse con algunas definiciones de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva que dispuso el aumento de la alícuota de Bienes Personales junto con la suspensión de la caída del impuesto a la ganancia prevista en la reforma tributaria del 2017. Ambos impuestos son los únicos que superaron el crecimiento de la inflación y tuvieron aumento reales positivos del 152,2% y 7,1%, respectivamente. El resto de los gravámenes asociados al nivel de actividad económica dan cuenta de la continuidad del contexto recesivo.

El capítulo de la deuda, de todos modos, continuó teniendo relevancia en el ordenamiento fiscal. Durante el primer bimestre se pagaron \$127.133 millones en concepto de intereses de deuda, un 44% más que año anterior.

Podemos decir entonces que ***el actual gobierno decidió no pararse sobre el default ocasionado por la gestión de Macri para desde allí negociar con los acreedores y disponer mayor margen acción para atender el gasto social. Pero tampoco continuó por el sendero de la austeridad fiscal diseñado por Cambiemos. Los avances en materia social a comienzos del corriente año revelan que los criterios de la gestión de la deuda estaban contenidos en una estrategia que pasó del ajuste a la moderación fiscal.***

En definitiva, las cuentas fiscales del primer bimestre revela los avatares de una gestión que se debate entre los compromisos de la deuda pública y la recuperación de la política fiscal. Dilema que esperaba ser resuelto el pasado 31 de marzo por el resultado de las negociaciones con los acreedores y que, sin embargo, la emergencia social y económica precipitada por la pandemia terminó por dirimir, desplazando las restricciones de la deuda y fortaleciendo la intervención del estado en el tejido social y en la actividad económica.

RESULTADO FISCAL – SECTOR PÚBLICO NACIONAL. Base caja en millones

INFORME 1er BIMESTRE 2020

- En 2020, no se cuenta con una Ley de Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional sancionada por el Poder Legislativo. En su reemplazo, el Decreto 4/2020 (complementado por la Decisión Administrativa 1/2020) estableció la vigencia de las disposiciones de la Ley N° 27.467 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2019, con las adecuaciones imprescindibles incorporadas por el Jefe de Gabinete de Ministros para adecuar el presupuesto prorrogado a los cambios en las estructuras de gobierno de la nueva gestión.
- Al primer bimestre del ejercicio fiscal 2020 se verifica un ***sendero fiscal deficitario***. El resultado primario alcanza los **-\$31.263 millones**, producto del ingreso de recursos por un total de \$746.140 millones (+39% i.a.) y gastos primarios de \$777.403 millones (+51% i.a.). El pago de intereses se tradujo en erogaciones por \$127.133 millones, devolviendo un resultado financiero aún más deficitario, del orden de -\$158.400 millones.
- Se observa que el déficit primario del presente año se opone al excedente primario observado en 2019 (de \$23.384 millones) en el mismo período. Por su parte, los intereses netos pagados al primer bimestre presentaron un crecimiento interanual del 44%, incrementando el déficit financiero en 144%.
- Como primer signo del cambio de gestión, se observa que ***se interrumpe la caída real del gasto primario***, que resulta principalmente impulsado por la partida presupuestaria que reúne las Prestaciones sociales. El gasto salarial no logra aún aumentos tales que compensen o mejoren la corrosión provocada por el aumento en los precios. No se vislumbra tampoco un comportamiento del gasto de capital que permita inferir comienzo a utilizar la política fiscal como impulsora de la actividad económica.
- Entre los ingresos, se observa un fuerte retroceso en el valor real de la recaudación de la mayor parte de los impuestos cuyo comportamiento recoge las variaciones en la actividad, el consumo y las transacciones. Esto indica que no se puede pensar, al 1er bimestre de 2020, que la recesión económica mostrase signos de finalización.

Cuadro N°1: ESQUEMA AHORRO-INVERSIÓN del SECTOR PÚBLICO NACIONAL. Base Caja (en millones de \$) – 1er Bimestre 2020.

	1er Bimestre			
	2020	2019	v.i.	
			\$	%
INGRESOS TOTALES	746.140	538.242	207.897	39%
Tributarios	667.858	477.383	190.475	40%
Rentas de la propiedad (1)	44.707	35.778	8.929	25%
Otros ingresos corrientes	26.329	24.101	2.228	9%
Ingresos de capital	7.246	981	6.265	639%
GASTOS PRIMARIOS	777.403	514.858	262.544	51%
Gastos corrientes primarios	752.765	481.716	271.048	56%
Prestaciones sociales	487.021	305.914	181.107	59%
Subsidios económicos	64.497	35.256	29.241	83%
Gastos de funcionamiento y otros	135.021	97.466	37.555	39%
Transferencias corrientes a provincias	34.103	21.298	12.805	60%
Transferencias a universidades	27.504	17.279	10.225	59%
Otros Gastos Corrientes	4.620	4.504	116	3%
Gastos de capital	24.638	33.142	-8.504	-26%
Energía	3.062	5.049	-1.987	-39%
Transporte	7.190	11.513	-4.323	-38%
Educación	1.032	1.211	-179	-15%
Vivienda	1.494	3.736	-2.241	-60%
Agua potable y alcantarillado	2.873	2.963	-91	-3%
Otros	8.987	8.671	316	4%
RESULTADO PRIMARIO	-31.263	23.384	-54.647	-234%
Intereses Netos (2)	127.133	88.328	38.805	44%
RESULTADO FINANCIERO	-158.396	-64.944	-93.452	144%

- (1) No incluye las rentas de la propiedad generadas por activos del Sector Público no Financiero (SPNF) en posesión del FGS por: \$24.485 ene-feb/20 y \$17.510 M. en ene-feb/19, ni las generadas por activos del SPNF en posesión de organismos del SPNF excluyendo el FGS por \$291 ene-feb/20 y \$1.097 M. en ene-feb/19
- (2) No incluye los intereses pagados Intra-Sector Público Nacional por \$24.776 M. en ene-feb/20 y \$18.607 M. en ene-feb/19

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IMIG (Informe Mensual de Ingresos y Gastos) – Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía)

La Evolución de los Ingresos al 1er bimestre 2020

Los ingresos totales alcanzaron los \$746.140 millones. Su crecimiento nominal interanual fue del +39%: se compone en un 89,5% por el ingreso de mayores recursos tributarios (+40% i.a.) y en un 6% por rentas de la propiedad (+25% i.a.).

La evolución real de los ingresos del SPN es, frente a una inflación interanual del 50,3% entre bimestres, una caída del -7,7% i.a., explicada también por la caída del -6,9% en los recursos tributarios y la corrosión de las rentas de la propiedad en un -16,8%.

- Ingresos tributarios: totalizaron \$667.858 millones, registrando un aumento nominal del 40%, que implica una caída real del 6,9%.

Los aumentos reales registrados en Bienes Personales (152%), Ganancias (7,1%), y Débito y créditos (2%) no fueron suficientes para compensar las caídas reales en IVA (-16,6%), Impuestos Internos (-12%), Derechos de Importación (-10,8%) y Exportación (-9,8%), y Aportes y Contribuciones de la Seguridad Social (-6,7%).

La caída real de la recaudación por impuestos fundamentalmente ligados a la actividad y el empleo dan cuenta de la continuidad de la recesión económica.

La baja en los ingresos por seguridad social pone de manifiesto el retraso salarial como la pérdida de puestos de trabajo experimentadas durante el 2019, todavía no revertidos durante los primeros meses del 2020. Se agrega el impacto de las medidas de reducción de contribuciones patronales para algunos sectores en crisis a partir de diciembre del año pasado.

La mejora en la evolución de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y de Bienes Personales obedece a las modificaciones incorporadas en diciembre pasado por la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva que recompone en parte las alícuotas de ambos impuestos, reducidas en reformas tributarias impulsadas por la administración anterior.

La caída en la recaudación por derechos de exportación pone de manifiesto la aceleración en el registro y la liquidación de operaciones que impulsaron los exportadores durante los últimos meses de 2019, procurando eludir los venideros aumentos de retenciones dispuestos por el nuevo gobierno. En este sentido, la operaciones sujetas a impuesto muestran en los primeros meses de 2020 una caída transitoria.

- Rentas de la propiedad: totalizaron \$44.707 millones, registrando un aumento nominal del 25%, que implica una caída real del 16,8%. Tanto los recursos rentistas del FGS como el resto de las rentas de la propiedad observaron un importante desplome en términos reales, del -14% y -21% respectivamente.

- **Otros Ingresos Corrientes:** totalizaron \$26.329 millones, registrando un aumento nominal del 9%, que implica una caída real del 27,3%. La principal partida del rubro es Ingresos no Tributarios (principalmente compuesta por el cobro de Tasas) que pierde casi 35% en términos reales.
- **Ingresos de Capital:** totalizaron \$7.246 millones, registrando un aumento nominal del 639%. Se registra dentro de esta partida el ingreso de \$6.842 millones, correspondientes a la venta de acciones y participaciones de capital en empresas privadas nacionales realizada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El fuerte incremento interanual se explica por la comparación con el 1er bimestre de 2019, cuando no había comenzado aún la venta de activos del FGS que, a diciembre de 2019, superó los \$ 64.000 millones.

Cuadro N°2: Ingresos Totales del SECTOR PÚBLICO NACIONAL. Variación interanual nominal y real (en %). Base Caja (en millones de \$) – 1er Bimestre 2020.

	1er Bimestre		v.i.	
	2020	2019	Nominal	Real
INGRESOS TOTALES	746.140	538.242	39%	-7,7%
<i>Tributarios</i>	<i>667.858</i>	<i>477.383</i>	<i>40%</i>	<i>-6,9%</i>
Bienes personales	2.378	627	279%	152,2%
Ganancias	59.164	36.781	61%	7,1%
Débitos y créditos	69.924	45.619	53%	2,0%
Resto tributarios	44.788	30.106	49%	-1,0%
Aportes y contribuciones a la seguridad social	280.573	200.186	40%	-6,7%
Derechos de exportación	44.395	32.744	36%	-9,8%
Derechos de importación	22.826	17.023	34%	-10,8%
Impuestos internos	10.284	7.775	32%	-12,0%
IVA neto de reintegros	133.527	106.523	25%	-16,6%
<i>Rentas de la propiedad (1)</i>	<i>44.707</i>	<i>35.778</i>	<i>25%</i>	<i>-16,8%</i>
FGS cobradas al sector privado y sector público financiero	27.410	21.214	29%	-14,0%
Resto rentas de la propiedad	17.297	14.564	19%	-21,0%
<i>Otros ingresos corrientes</i>	<i>26.329</i>	<i>24.101</i>	<i>9%</i>	<i>-27,3%</i>
Transferencias corrientes	3.193	327	878%	550,9%
Ingresos no tributarios	20.262	20.676	-2%	-34,8%
Resto ingresos corrientes	2.874	3.098	-7%	-38,3%
<i>Ingresos de capital</i>	<i>7.246</i>	<i>981</i>	<i>639%</i>	<i>391,7%</i>

(1) No incluye las rentas de la propiedad generadas por activos del Sector Público no Financiero (SPNF) en posesión del FGS por: \$24.485 ene-feb/20 y \$17.510 M. en ene-feb/19, ni las generadas por activos del SPNF en posesión de organismos del SPNF excluyendo el FGS por \$291 ene-feb/20 y \$1.097 M. en ene-feb/19

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IMIG (Informe Mensual de Ingresos y Gastos) – Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía)

La Dinámica del Gasto al 1er bimestre 2020

El Gasto primario alcanzó un total \$777.403 millones, que representa un crecimiento nominal +51% en el primer bimestre. El gasto corriente primario registra una evolución del +56,3% que logra compensar la caída nominal del gasto de capital, el cual presenta una caída del 25,7% comparado con 2019.

En términos reales, se observa un aumento real muy marginal del +0,5%, que ciertamente rompe con la lógica heredada de la anterior gestión de gobierno, que basaba su política fiscal en lograr continuas caídas reales del gasto primario, en todos los casos superiores a las reducciones reales de los ingresos.

- Prestaciones Sociales. El aumento especialmente significativo observado en esta partida (de \$ 487.021 millones, +59,2% i.a nominal, +6% i.a. real) se articula alrededor de la política de transferencia de ingresos a sectores más vulnerables puesta en marcha desde diciembre, mes que asume el nuevo gobierno. En particular, en términos de protección social, se destaca el esquema de bonos que implicaron pagos extraordinarios en enero y febrero a jubilados y pensionados, y beneficiarios de la AUH. Los rubros mencionados se reflejan aumentos nominales del +68,3% para Pensiones no Contributivas y +50% en Jubilaciones y Pensiones contributivas, +64,2% para Asignaciones Familiares y +63,3% para Asignación Universal para Protección Social (AUH). Dentro de Otros Programas Sociales, que verifica un incremento del 250%, podemos ubicar las transferencias hechas a receptores de la tarjeta alimentaria.
- Subsidios económicos Totalizando un gasto de \$64.497 millones, es muy fuerte el aumento registrado en este rubro (+82,9% i.a en términos nominales, y 21,8% reales.), principalmente los subsidios a la Energía que registran un crecimiento nominal del +120% i.a. Este comportamiento de la partida se vincula al congelamiento tarifaria dispuesto por el Gobierno en diciembre pasado.
- Salarios. Entre los gastos de funcionamiento, la partida que nos interesa es la salarial, que continúa marcando una caída real de casi 6% v.i., con un total ejecutado en el bimestre de \$ 106. 319 millones. En estos resultados todavía no se observan los aumentos de suma fija a los trabajadores del sector público a cuenta de las paritarias dispuestos a partir de marzo.
- Transferencias corrientes a provincias Alcanzan los \$ 34.103 millones (+60,1% i.a.), muestra un aumento que corresponde a la aplicación del acuerdo entre la Nación y las provincias en el marco de la Ley 27.260.
- Transferencias a universidades Se ubican en los \$ 27.504 millones (+59,2% i.a.), muestran un aumento real de 5,9%..
- Gasto de Capital Registra caídas reales de todos los rubros, en especial Vivienda (-73,4%), Energía (-59,6%) y Transporte (-58,4%). Se verifica que la política fiscal no ha decidido aún impulsar los retraídos niveles de actividad a través del genuino impulso de la obra pública.

Cuadro N° 3: Gasto Primario del SECTOR PÚBLICO NACIONAL. Variación interanual bimestral, nominal y real (en %). Base Caja (en millones de \$) – 1er Bimestre 2020.

	1er Bimestre		v.i.	
	2020	2019	Nominal	Real
GASTOS PRIMARIOS	777.403	514.858	51,0%	0,5%
<i>Gastos corrientes primarios</i>	752.765	481.716	56,3%	4,0%
<i>Prestaciones sociales</i>	487.021	305.914	59,2%	6,0%
Otras Programas Sociales	46.535	13.275	250,5%	133,3%
Pensiones no contributivas	40.187	23.874	68,3%	12,0%
Asignaciones Familiares Activos, Pasivos y otras	26.625	16.219	64,2%	9,3%
Asignación Universal para Protección Social	22.671	13.883	63,3%	8,7%
Jubilaciones y pensiones contributivas	318.474	212.331	50,0%	-0,2%
Prestaciones del INSSJP	32.528	26.332	23,5%	-17,8%
<i>Subsidios económicos</i>	64.497	35.256	82,9%	21,8%
Energía	40.325	18.264	120,8%	46,9%
Transporte	23.916	16.545	44,6%	-3,8%
Otras funciones	256	448	-42,8%	-61,9%
<i>Gastos de funcionamiento y otros</i>	135.021	97.466	38,5%	-7,8%
Salarios	106.319	75.060	41,6%	-5,7%
Otros gastos de funcionamiento	28.701	22.406	28,1%	-14,7%
<i>Transferencias corrientes a provincias</i>	34.103	21.298	60,1%	6,6%
Otras transferencias	25.362	11.168	127,1%	51,1%
Salud	2.003	1.498	33,7%	-11,0%
Educación	4.699	4.708	-0,2%	-33,6%
Seguridad Social	2.040	3.924	-48,0%	-65,4%
<i>Transferencias a universidades</i>	27.504	17.279	59,2%	5,9%
<i>Otros Gastos Corrientes</i>	4.620	4.504	2,6%	-31,7%
<i>Gastos de capital</i>	24.638	33.142	-25,7%	-50,5%
Otros	8.987	8.671	3,6%	-31,0%
Agua potable y alcantarillado	2.873	2.963	-3,1%	-35,5%
Educación	1.032	1.211	-14,8%	-43,3%
Transporte	7.190	11.513	-37,5%	-58,4%
Energía	3.062	5.049	-39,4%	-59,6%
Vivienda	1.494	3.736	-60,0%	-73,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IMIG (Informe Mensual de Ingresos y Gastos) – Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía)