

La cuestión Fiscal

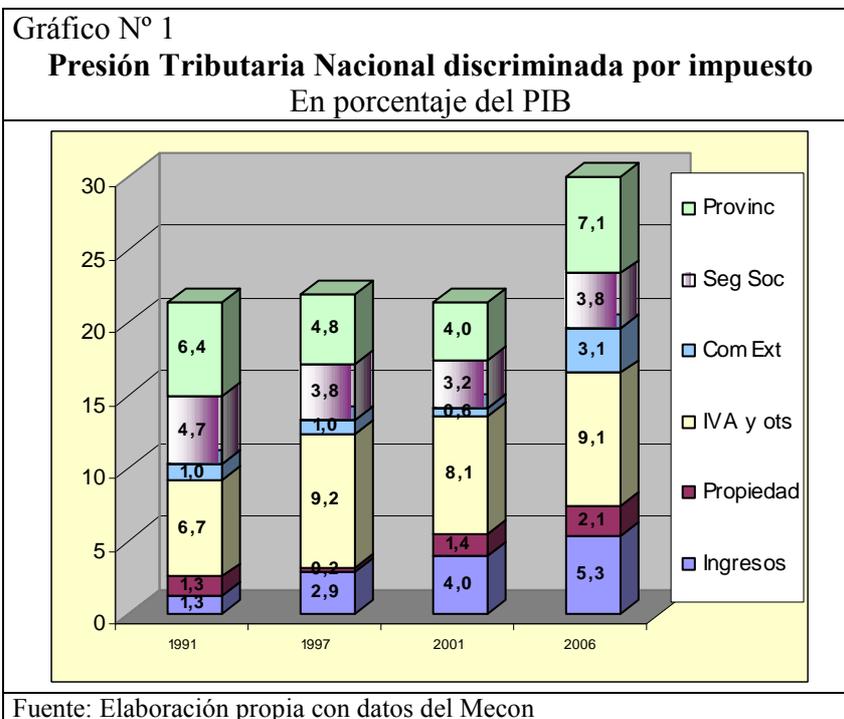
Aumento de la presión Fiscal

Al referirse a la política económica, algunos analistas suelen hablar recurrentemente del cambio en el modelo. Otros preferimos analizar con detenimiento cuáles son las dinámicas que han cambiado y cuáles las que se mantienen inalteradas. Dentro de la última categoría podemos ubicar al sistema impositivo, el cual, mas allá de la incorporación de las retenciones, no ha alterado la lógica de ningún impuesto, y sólo se discute sobre la actualización de los mínimos del impuesto a las ganancias.

La estructura tributaria y la recaudación han estado entonces determinadas por la evolución de la economía en general, marcando un proceso de fuerte incremento en la presión tributaria en los años posteriores a la crisis, al calor del fuerte crecimiento económico producido.

Si las tasas y los impuestos no han variado, el incremento en la presión impositiva se ha dado por una reducción en la evasión y elusión, siendo difícil determinar qué parte del descenso de la evasión corresponde a una mejora administrativa y cuál es determinada por las mejores condiciones económicas de algunos actores.

Lo que sí queda claro es que ha habido cambios en los montos recaudados por impuesto, tal como se observa en el gráfico N° 1, algunos en relación con los ingresos tributarios de la década de los noventa, y otros en relación con el año anterior a la explosión de la crisis. El gráfico citado mide la recaudación de los impuestos como porcentaje del Producto Interno Bruto, lo que indica que al crecer la participación de un impuesto está mostrando que lo hace por encima del crecimiento de la actividad económica, y ello denota un aumento de la presión tributaria.



En el caso de la recaudación provincial de impuestos, que se aplica sobre la propiedad y sobre bienes y servicios, en partes iguales, la recaudación del año 2006 es mayor que la del 2001, pero no mucho más alta que antes de la reforma menemista.

En el caso de los impuestos a la renta, éstos tienen una participación mucho más importante en la actualidad que a inicios de la década de los noventa, evidenciando una presión tributaria en ascenso.

Se observa también un incremento de “IVA y otros”, rubro que está dominado por el IVA (76% de la recaudación del rubro) y en menor proporción por los impuestos internos a cigarrillos y combustibles (17% del rubro).

Resulta llamativo en esta comparación la tendencia de las contribuciones a la seguridad social, que vienen descendiendo sostenidamente desde 1991, inicio de esta comparación: ello se debe a la reducción en la alícuota, en especial de los empleadores, al efecto de la reforma previsional de 1995 y al impacto de la situación económica, siendo esta última causa la única que se revierte a partir del 2002. Esta evolución muestra el desfinanciamiento que ha soportado el sistema previsional argentino.

El incremento de la presión tributaria, en el marco de un fuerte crecimiento de la actividad económica, ha determinado cifras de recaudación impositiva que han mostrado un comportamiento creciente en todo el período de la recuperación, lo cual ha desbordado las arcas del estado, a un nivel desconocido en la economía argentina.

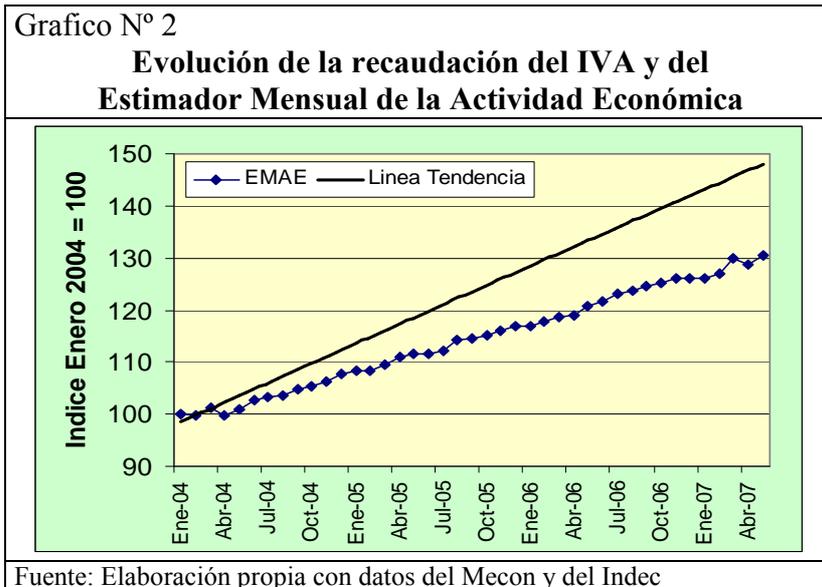
Este comportamiento puede explicarse a partir de la evolución del IVA, que por ser un impuesto aplicado sobre la casi totalidad de bienes y servicios de la economía está fuertemente vinculado con el nivel de la actividad económica, por lo cual se puede esperar que evolucione al mismo ritmo.

Sin embargo, el crecimiento del IVA en el último período ha sido muy superior al de la actividad económica, como lo evidencia el gráfico N° 2, que muestra un sendero estilizado de evolución mensual de la recaudación del IVA en los últimos tres años (¹) en términos reales, es decir, sin tener en cuenta el efecto de la inflación minorista. Este sendero es comparado con el Estimador Mensual de la Actividad Económica (EMAE), que mide anticipadamente la evolución del PIB, y que se refleja en términos desestacionalizados, es decir, descontando el componente estacional de las actividades económicas, sea por cosechas, engorde, vacaciones, etcétera.

Puede observarse la continua separación entre uno y otro, que muestra el incesante incremento del IVA por sobre la actividad económica.

Resulta interesante destacar que en el caso de otros impuestos sobre bienes, como el de cigarrillos y sobre los combustibles, se ha verificado casi el mismo crecimiento de la recaudación con el de la actividad económica, lo que hace que el comportamiento del IVA sea poco típico.

¹ La evolución mensual en términos absolutos con sus altas y bajas se muestra en el gráfico N° 5, insertado en el anexo de este informe.



Las razones de este comportamiento del IVA son múltiples, aunque sin duda están evidenciando una merma en el nivel de evasión. Esta merma puede darse por un mayor control ejercido por la DGI, pero también influye en algunos sectores el incremento en las ganancias generado por el mayor crecimiento económico, que hace menos pesado cumplir con las obligaciones tributarias (no olvidar que la tasa del IVA es del 21%, una de las más altas del mundo) y que el costo de oportunidad de pagar tasas impositivas tan altas sea menor (en la fase más aguda de la crisis, para muchas pymes, cumplir estrictamente con el IVA podía significar la quiebra de la empresa).

Otra razón puede sumarse a las dos ya aludidas, y es que el índice de precios minorista, que es el que se utiliza para calcular la recaudación en términos reales no refleja adecuadamente la totalidad del incremento de precios producido en la economía, teniendo en cuenta que el IVA termina recayendo sobre el consumidor final, y por lo tanto es lógico asociarlo con un índice al consumidor. Esta tesis ha cobrado gran relevancia a partir de la baja credibilidad que soporta este índice de precios desde la intervención del Indec a principios de año.

La estructura tributaria que no cambia

Distinta es la situación cuando analizamos la estructura tributaria, es decir, la participación de cada grupo de impuestos en la recaudación total, estudio que permite establecer fácilmente que el sistema argentino es regresivo, aunque resulta más difícil analizar si esa regresividad se ha acentuado o ha disminuido en los últimos años. También es necesario establecer que este análisis se produce en momentos de incremento en la presión tributaria, por lo cual una disminución porcentual de la participación de un grupo de impuestos (Vg. IVA y otros) no significa necesariamente que disminuya su peso respecto al PIB.

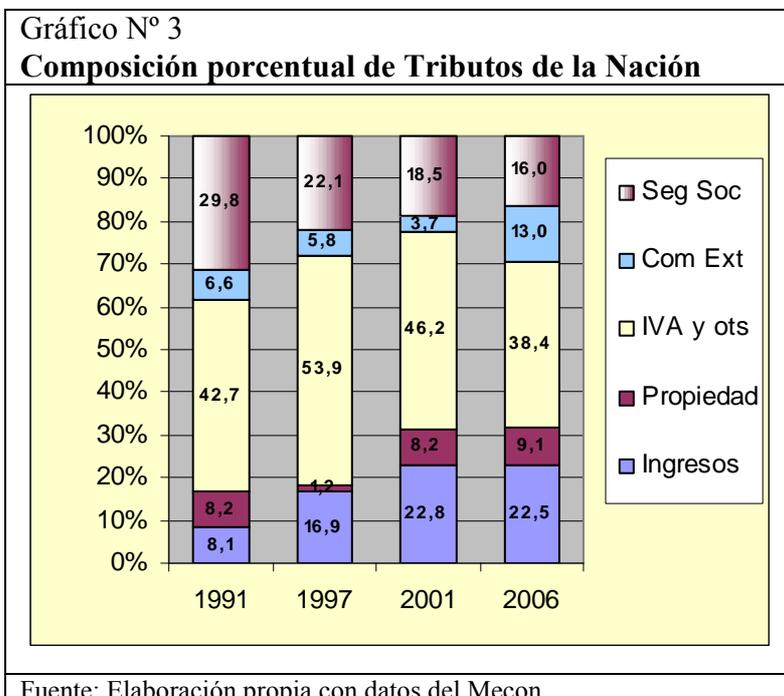
El gráfico N° 3 muestra tres estructuras distintas, la anterior al menemismo (1991), el auge del modelo de los noventa ya recuperado del Tequila (1997), y los momentos de crisis (2001) y recuperación (2006), estos dos últimos presentando una estructura similar.

El año 2001 muestra una alta participación de las contribuciones a la seguridad social, y de los impuestos al IVA y otros, y también está caracterizado por una baja proporción de impuestos a la renta, luego de un período inflacionario en el cual los ajustes por inflación en las empresas las eximían de pagar gran parte de impuestos. Con el advenimiento del Consenso de Washington, quedó claro que el mismo no podría soportarse si las empresas no pagaban sus impuestos a la renta, y se produce un aumento hacia 1997. Este año se caracteriza por una fuerte participación del IVA y otros que casi alcanza el 54% del total, mostrando así una estructura totalmente regresiva; ya se evidencia el debilitamiento de las contribuciones a la seguridad social.

Hacia el 2001 crece aún más el impuesto a la renta, aporte visto como necesario por las grandes empresas para continuar apoyando el modelo, al cual se suma un aumento de los impuestos sobre la propiedad; como resultado de ello baja levemente la participación de IVA y otros, y la de las contribuciones sociales.

En el año 2006 la estructura es similar, sólo que, como novedad, aumentan significativamente los impuestos al comercio exterior por las retenciones, a costa del IVA y de la seguridad social.

Sin duda la estructura del 2001 y del 2006 parece algo menos regresiva que la de 1991, aunque resulta conveniente aclarar tres temas. En primer lugar, el incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias se logró por el consenso de la clase capitalista dirigente de que “este esfuerzo” era necesario para sostener un modelo que las beneficiaba y una de cuyas debilidades era la fiscal. En segundo lugar, si bien disminuye la participación del IVA en el total, aumentó la presión tributaria de este impuesto. Por último, el cambio en la estructura fiscal también viene asociada a una disminución de los tributos a la seguridad social. Estas dos últimas características podrían invalidar la progresividad lograda con la mayor imposición a las ganancias

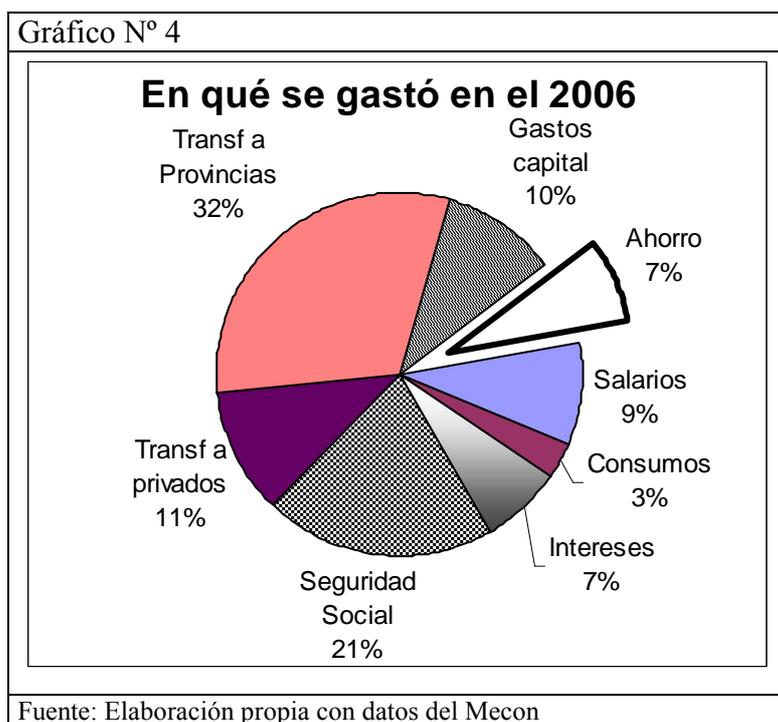


Composición del gasto público

En los últimos cuatro años (2003 a 2006), los ingresos del Sector Público No Financiero crecieron en términos nominales un 105%, mientras que los gastos aumentaron un 81%. Ello generó los altos superávits fiscales que el gobierno ha exhibido, y que en este período suman 34.500 millones de pesos, un ahorro más que discrecional.

Analizando la evolución de los gastos, que son los efectuados a nivel del gobierno nacional, la mayoría ha crecido cerca de un 70%, y el único rubro que sale del promedio es el de las transferencias al sector público, mayormente conformado por los resultados de la coparticipación federal a las provincias, que aumentaron el 117%.

Otros de los rubros de significativo crecimiento han sido los gastos de capital, formados por la inversión física directa del gobierno en obras públicas, y por transferencias de dinero a provincias y municipalidades para afectar al mismo destino. Resulta una evolución auspiciosa, puesto que el Estado argentino había dejado de invertir a partir de las políticas de los noventa: estos gastos de capital pasaron de 3.200 millones de pesos en el año 2003 a 16.500 millones en el año 2006.



Una recorrida por la composición del gasto en el año 2006 indica que el mismo está dominado por las transferencias a las provincias (incluidas municipalidades) que alcanzan a casi un tercio del gasto total, seguidas por las jubilaciones y pensiones que ocupan el 21% del gasto. Nótese que los gastos de operación, en salarios y consumos son relativamente bajos (un 12%) y el dato llamativo es que el Estado gasta tanto en subsidios como en su funcionamiento, ya que las transferencias al sector privado, los subsidios que el Estado otorga a las empresas, principalmente en compensación por mantener precios relativamente estables, son casi tan importantes como los gastos de operación. El problema no es el monto de subsidios sino su direccionamiento, puesto

que una importante proporción se destina a las grandes empresas, muchas de las cuales vienen exhibiendo altas tasas de ganancia.

Por último, se ha incorporado como parte del gráfico el ahorro, también llamado superávit financiero, para mostrar la magnitud del mismo, y comprobar que es casi tan alto como la porción dedicada al pago de salarios de los empleados del sector público nacional.

Los datos de la Coyuntura

Analizando las cifras de los primeros cinco meses de este año, que son las últimas conocidas, y comparándolas con igual período del año 2006, la situación es distinta a la reseñada en los párrafos anteriores, y esa diferencia radica en el aumento del gasto por sobre los ingresos, aunque igualmente se continúa manteniendo un superávit financiero importante.

Al comparar las cifras del acumulado de los primeros cinco meses del 2007 respecto a igual período del año anterior, surge que ha habido un cambio de metodología en la forma de exposición de las cuentas públicas a partir de este año, y por ello en este informe se han modificado para que sean comparables.

Los ingresos totales crecieron un 34.6%, cifra que se vio afectada por un importante aumento de los ingresos por seguridad social (62%), derivados de la aplicación de la Reforma Previsional.

Los gastos crecieron un 42.7%, destacándose el aumento en los pagos de la seguridad social, que crecieron un 66%, a causa del mejoramiento de los niveles de jubilaciones y pensiones de principios de año. Los salarios aumentaron un 28%, las transferencias al sector privado un 35% y las transferencias a provincias crecieron al mismo ritmo que el gasto total.

Cabe destacar la evolución de los pagos por intereses de la deuda pública que aumentaron un 53%, cifra que indica la importancia de volver a prestarle atención al tema del endeudamiento público. Acaba de conocerse la noticia de que fue Argentina el país que más se endeudó en el último año (julio 2006 a junio 2007) con el Banco Mundial, lo cual diverge de los discursos oficiales fuertemente críticos a los organismos internacionales.

Por último, el citado aumento del gasto no fue en desmedro del ahorro fiscal, que se mantuvo en el mismo nivel, alcanzando en los primeros cinco meses de este año un monto de 6.750 millones de pesos, una cifra no despreciable y que nos lleva a reflexionar sobre las razones del endeudamiento con el Banco Mundial, el cual se ha destinado a programas de salud, infraestructura en provincias, autopistas, capacitación y transporte urbano, por unos 1.750 millones de dólares ó 5.500 millones de pesos. Obviamente, no es la falta de recursos para encarar las actividades mencionadas que justifica esta toma de préstamos, sino la falta de una verdadera política de desendeudamiento, especialmente con el BM cuyos préstamos vienen direccionados y condicionados. ✍

Informe de Alfredo T. García

Anexo

