

EDICIÓN #19

ABRIL 2004

Área de Política Fiscal

Director: Miguel Braun

Coordinador Boletín Fiscal:

Federico Marongiu

Equipo de trabajo:

Emmanuel Abuelafia

Daniela Dborkin

Luciana Díaz Frers

Laura Malajovich

BOLETÍN FISCAL

RESUMEN EJECUTIVO

LA RECAUDACION MOSTRO EL EFECTO DE LA REACTIVACION

Pág.2

- La recaudación de marzo 2004 fue de \$6.612 millones. Este monto es un 37,1% superior al recaudado en marzo de 2003.
- Los impuestos con mayor aumento fueron el IVA (con un incremento de 46% u \$823 millones más que en marzo de 2003) y el Impuesto a las Ganancias (con un aumento de 32,7% o \$256 millones)
- Las retenciones a las exportaciones pierden lentamente importancia, representando en marzo de 2004 cerca del 10% de la recaudación total (en el primer trimestre de 2003 habían alcanzado cerca del 14% del total)

EL RESULTADO FISCAL DEL PRIMER TRIMESTRE SUPERO LAS EXPECTATIVAS

Pág. 3

- Se estima que el resultado fiscal primario (sin tener en cuenta los pagos de intereses de la deuda) del primer trimestre fue cercano a los \$4.000 millones. Este monto supera ampliamente la meta acordada con el FMI en septiembre de 2003, fijada en \$1.100 millones.
- La meta de superávit primario ya había sido superada en los dos primeros meses cuando el resultado positivo fue de \$2.588 millones.
- El superávit financiero (después del pago de intereses) fue de \$1338 millones en los dos primeros meses del año.

PESE AL BUEN RESULTADO FISCAL, LA DEUDA PUBLICA SE INCREMENTO EN 2003

Pág. 4

- La deuda del gobierno nacional ascendió en 2003 a US\$178.820 millones.
- Esto implica un incremento de US\$25.841 millones (+16,8%) respecto del stock al 31 de diciembre de 2002.
- Un 64% de este aumento se explica por los atrasos de los pagos derivados de la deuda que se encuentra en default.
- Otros factores que influyeron son: la apreciación del euro, el programa de rescate de cuasimonedas provinciales y la inflación (a través del ajuste de deuda por el Coeficiente de Estabilización de Referencia o CER).

COPARTICIPACIÓN: EL JUEGO DE LAS LÁGRIMAS

Pág.6

- Entender a la coparticipación como un juego de suma cero es miope, tanto por no tener en cuenta el largo plazo como por no contemplar los beneficios de atacar los defectos más importantes del actual sistema de coparticipación.

LA RECAUDACION MOSTRO EL EFECTO DE LA REACTIVACION

La recaudación en el mes de marzo fue de \$6.612 millones. Este monto es un 37,1% (\$1.790 millones) superior al recaudado en marzo del año pasado. Este incremento está explicado en su mayor parte por el aumento de \$823 millones del Impuesto al Valor Agregado (46% del incremento total). Sumado el aumento de la recaudación del impuesto a las Ganancias, se explica el 60% del incremento de la recaudación total. La reactivación económica durante 2003 y principios de 2004 impulsó la recaudación de estos impuestos.

Otros impuestos de importancia sobre el resultado total fueron los relacionados con el comercio exterior. En marzo de 2004 los derechos de importación se incrementaron en cerca de \$111 millones (+85,7%) respecto del mismo mes de 2003, mientras que las retenciones a las exportaciones disminuyeron \$ 38,6 millones (-5,2%) en el mismo período. Este cambio en el rol de los impuestos al comercio exterior se debió al incremento en las importaciones registrado a partir de mediados de 2003, fundamentalmente gracias a la reactivación económica y a la estabilidad del tipo de cambio. Las retenciones han disminuido levemente su protagonismo en el sistema tributario argentino: en el primer trimestre representaron el 9,8% de la recaudación total versus el 13,4% que habían representado en el primer trimestre de 2003.

El sistema de seguridad social también mostró una mejoría en la recaudación de \$218 millones (+32,1%) respecto de marzo 2003. En el **Cuadro 1** se compara la recaudación de marzo de 2004 respecto de la del mismo mes de 2003 y la de los tres primeros meses del año respecto a igual período del año pasado.

CUADRO 1

RECAUDACION TRIBUTARIA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL								
En millones de pesos								
IMPUESTO	Ene-Mar. 2003	Ene-Mar. 2004	Marzo 2003	Marzo 2004	Variación Nominal*			
					Ene-Mar. 04		Marzo-04	
					\$	%	\$	%
DGI (Excl. Sist. Seg. Social)	10.248	14.353	3270	4768	4.105	40,1%	1498	45,8%
Ganancias	2.682	3.379	783	1.039	697	26,0%	256	32,7%
IVA neto	4.207	6.645	1.379	2.202	2.438	57,9%	823	59,7%
Internos coparticipados	498	719	166	248	221	44,4%	82	49,4%
Ganancia Mínima Presunta	155	360	58	121	205	131,8%	63	109,0%
Bienes personales	96	164	13	23	68	70,5%	10	77,3%
Impuesto a los Créditos y Débitos ITF	1.391	1.729	421	607	337	24,2%	186	44,3%
Combustibles	929	723	260	290	-207	-22,2%	30	11,3%
Otros impuestos	289	634	190	238	345	119,4%	48	25,3%
SISTEMA DE SEG. SOCIAL	2.397	3.110	679	897	712	29,7%	218	32,1%
COMERCIO EXTERIOR	2.432	2.671	874	948	238	9,8%	74	8,4%
TOTAL REC. TRIBUTARIOS	15.078	20.133	4.823	6.613	5.055	33,5%	1.790	37,1%

* Respecto al mismo período del año anterior

FUENTE: Elaboración CIPPEC en base a Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía e INDEC.

En la comparación del primer trimestre de 2004 respecto a igual período de 2003 se observa una mejoría en la recaudación de \$5.055 millones, equivalente al 33,5%. Este resultado no se debe menospreciar ya que se está comparando con meses de 2003 en los cuales ya existían señales claras de recuperación de la economía. Nuevamente resalta el papel protagónico del IVA con \$2.438 millones más que en el primer trimestre de 2003 (equivalente a un 57,9% más).

EL RESULTADO FISCAL DEL PRIMER TRIMESTRE SUPERO LAS EXPECTATIVAS

Con datos oficiales de los dos primeros meses del año, el resultado fiscal fue superavitario en \$1.338 millones. Este es el resultado financiero que incluye pago de intereses. El resultado primario -antes del pago de intereses y el que se tiene en cuenta para evaluar el cumplimiento de la meta con el FMI- fue de \$2.588 millones. Si se suman los datos expresados por el Secretario de Hacienda frente a los senadores, el superávit primario estaría cerca de los \$4.000 millones para el primer trimestre. Puede afirmarse entonces que en el primer trimestre de 2004 se superó ampliamente la meta de superávit fiscal primario acordada con el FMI en septiembre de 2003, de \$1.100 millones. Debe destacarse que parte de este mayor superávit (\$1.000 millones) se logró mediante el adelanto de utilidades del Banco Central al Tesoro que se utilizó el 9 de marzo para pagar el vencimiento de la deuda con el Fondo Monetario Internacional.

En el **Cuadro 2** puede apreciarse la comparación entre el mes de febrero de 2004 y el mismo mes del año pasado, así como la comparación entre el primer bimestre de 2004 y el mismo período del año anterior:

CUADRO 2

RESULTADO DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL BASE CAJA

En millones de pesos

CONCEPTO	Ene-Feb 2003	Ene-Feb 2004	Feb. 2003	Feb. 2004	Variación Nominal*		Variación Real*	
					Ene-Feb 2004	Feb. 2004	Ene-Feb. 2004	Feb. 04
I) INGRESOS CORRIENTES	11027	14483	5025	6719	31,3%	33,7%	28,0%	30,3%
- INGRESOS TRIBUTARIOS	8243	11032	3694	5195	33,8%	40,6%	30,4%	37,1%
- CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	1990	2500	835	1093	25,7%	30,9%	22,5%	27,6%
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	467	736	231	320	57,5%	38,9%	53,6%	35,4%
- OTROS	327	215	266	111	-34,2%	-58,4%	-35,8%	-59,5%
II) GASTOS CORRIENTES	10943	12535	5561	6479	14,5%	16,5%	11,6%	13,6%
- GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION	1710	1994	836	947	16,6%	13,4%	13,7%	10,5%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	1665	1250	1191	1025	-24,9%	-13,9%	-26,8%	-16,1%
. Intereses	1665	1250	1191	1025	-24,9%	-13,9%	-26,8%	-16,1%
- PRESTACIONES DE LA SEG. SOCIAL	3018	3219	1403	1621	6,6%	15,6%	3,9%	12,6%
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4536	6057	2120	2878	33,5%	35,8%	30,1%	32,3%
. Al sector privado	1738	1712	845	894	-1,5%	5,8%	-4,0%	3,1%
. Al sector público	2783	4232	1271	1953	52,1%	53,7%	48,2%	49,8%
.. Provincias y MCBA	2545	3833	1149	1794	50,6%	56,1%	46,8%	52,2%
.. Universidades	237	375	122	151	58,5%	24,5%	54,5%	21,4%
.. Otras	2	24	0	8	1473,3%	2666,7%	1433,5%	2596,6%
. Al sector externo	16	113	4	31	627,7%	633,3%	609,3%	614,7%
- OTROS GASTOS CORRIENTES	14	16	11	7	9,1%	-40,0%	6,3%	-41,5%
III) RESULT.ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	83	1948	(535)	241				
IV) RECURSOS DE CAPITAL	7	14	3	11	109,1%	263,3%	103,8%	254,1%
V) GASTOS DE CAPITAL	451	624	209	278	38,4%	32,5%	34,8%	29,2%
VI) TOTAL INGRESOS. (I+IV)	11033	14497	5028	6730	31,4%	33,8%	28,1%	30,5%
VII) TOTAL GASTOS. (II+V)	11395	13159	5770	6756	15,5%	17,1%	12,6%	14,1%
VIII) TOTAL GASTOS PRIMARIOS **	9730	11909	4579	5731	22,4%	25,2%	19,3%	22,0%
IX) SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (VI-VIII)	1304	2588	449	999				
X) RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	(361)	1338	(742)	(26)				

* Respecto al mismo período del año anterior

** Se deduce del total de gastos el monto correspondiente a pago de Intereses

FUENTE: Elaboración CIPPEC en base a Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía e INDEC.

En la comparación del primer bimestre 2004 se observa un incremento del 31,4% (\$3.456 millones) en el total de ingresos respecto del mismo período de 2003. Dicho incremento se fundamenta principalmente en el crecimiento de los ingresos tributarios de \$2.789 millones (+33,8%) y de las contribuciones a la seguridad social de \$510 millones (+25,7%).

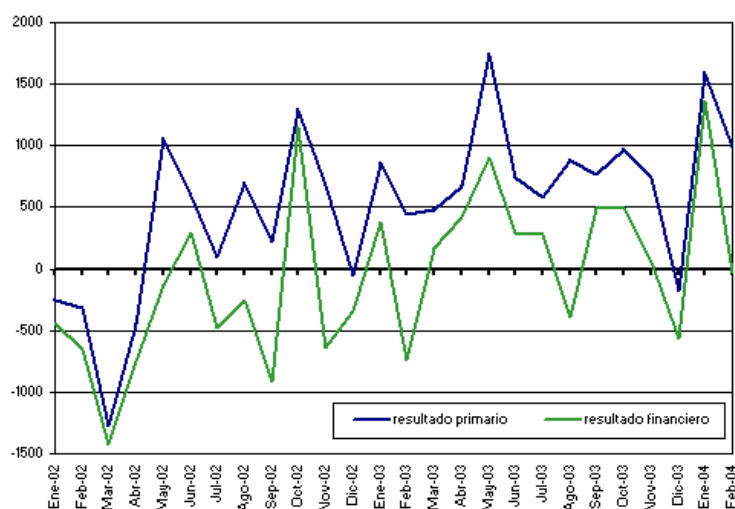
Los gastos, a su vez, se incrementaron en menor proporción (+15,5% o \$1.764 millones) en el mismo período. En los dos primeros meses de 2004, los gastos corrientes se incrementaron un 14,5%, mientras

que los gastos de capital lo hicieron en 38,4% (aunque por su menor proporción sobre el total no impulsaron significativamente al gasto total). Fue de fundamental importancia la caída de los pagos de intereses de la deuda en este bimestre que fue \$415 millones menos que en el mismo período de 2003.

Así, mientras que el resultado financiero del primer bimestre de 2003 fue negativo en \$361 millones, el del mismo período del corriente año fue superavitario en \$1.338 millones.

En el **gráfico 1** puede observarse que en el año 2003, el resultado primario fue ampliamente positivo y que únicamente en un solo mes fue negativo (diciembre). Puede observarse también la diferencia entre el resultado primario y el resultado financiero, proveniente del pago de servicios de la deuda. Este último fue negativo durante tres meses de 2003 (febrero, agosto y diciembre). Esto se debe fundamentalmente a razones de estacionalidad en el gasto y los ingresos, así como a mayores pagos de intereses en esos meses.

GRAFICO 1: RESULTADO FISCAL MENSUAL - AÑOS 2002 - 2004



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda

Las proyecciones, tanto oficiales como privadas esperan para todo el 2004 un superávit mucho mayor al previsto originalmente (\$12.500 millones o más versus los \$10.000 millones originalmente proyectados). Según el ministro Lavagna, este mayor superávit tiene como destino disminuir la deuda con acreedores domésticos.

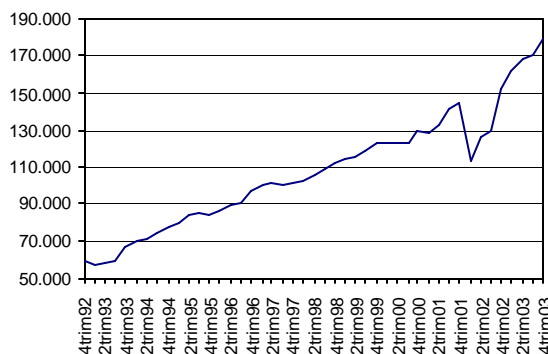
PESE AL BUEN RESULTADO FISCAL, LA DEUDA PUBLICA SE INCREMENTO EN 2003

La deuda del gobierno nacional alcanzó los US\$178.820 millones al 31 de diciembre de 2003, equivalente a \$521.708,9 millones. Esto implica un incremento de US\$25.841 millones respecto de diciembre de 2002 (+17%). Este aumento en la deuda se explica en su mayor parte (64%) por los atrasos de pagos derivados de la parte de la deuda que se encuentra en default.

Otra parte del incremento se explica por los aumentos en la deuda en Títulos Públicos en pesos (US\$3.300 millones) y de los Préstamos Garantizados (US\$2.480 millones) resultantes del canje realizado en noviembre de 2001.

Adicionalmente, parte del incremento de la deuda (US\$3.700 millones, aproximadamente) corresponde al efecto de la apreciación del Euro (moneda en la cual está denominada el 23% de la deuda pública argentina). También de relevancia ha sido la inflación, ya que parte de la deuda se encuentra ajustada por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), directamente vinculado con la inflación minorista, que se incrementó en un 3,6% durante 2003.

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL 1992-2003 (EN MILLONES DE DÓLARES)



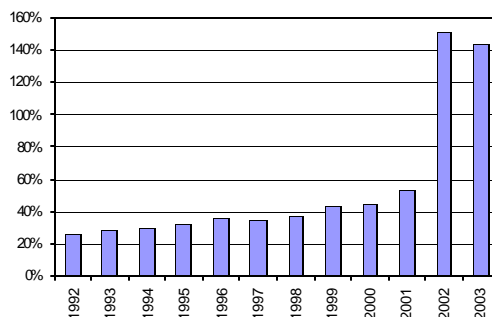
Fuente: Ministerio de Economía

Otro factor que contribuyó al aumento de la deuda fue el Programa de Unificación Monetaria mediante el cual el gobierno nacional rescató las cuasimonedas emitidas por las provincias. Un total cercano a los \$7.000 millones fueron rescatados durante 2003.

Tal como puede apreciarse en el **gráfico 2**, con posterioridad al default de fines de 2001 la deuda disminuyó considerablemente como resultado de operaciones realizadas a principios de 2002 tales como la pesificación de los Préstamos Garantizados resultantes del canje de noviembre de 2001. Luego de esa caída inicial, la deuda total volvió a incrementarse notoriamente fruto de los factores mencionados.

Pese a haberse incrementado el monto total de la deuda en 2003 respecto de 2002, en términos relativos al PBI se observa una leve disminución, pasando del 151,6% al 143%. Esto se debe al mayor crecimiento del producto en 2003 respecto de la variación de la deuda y también al menor tipo de cambio. Esto puede verse en el Gráfico 3.

GRÁFICO 3: PROPORCIÓN DEUDA/PBI 1992-2003



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía

La deuda es un factor esencial a tener en cuenta al analizar la sustentabilidad fiscal de un país. Teniendo en cuenta la proporción de deuda por sobre el producto de Argentina, se deduce que pese a la posibilidad de un recorte del 75% de la deuda en default que propone el gobierno y aún teniendo buenos

resultados fiscales, esta proporción tardará en llegar a niveles razonables y compatibles con un superávit fiscal moderado.

COPARTICIPACIÓN: EL JUEGO DE LAS LÁGRIMAS

Por Luciana Díaz Frers¹

Existe la percepción generalizada de que la reforma al sistema de coparticipación es un juego de suma cero. Es percibido así porque se entiende que, dentro de un monto fijo a ser distribuido, lo que gana una de las jurisdicciones lo debe perder otra. Esta percepción nos obliga a pensar que estamos condenados a “cambios en el margen”; es decir, a dejar todo como está para que nadie pierda y la reforma se apruebe, y hacer minúsculas modificaciones cuando aumente la recaudación y haya más para repartir. Esta visión de la coparticipación como un juego de suma cero es miope, tanto por no tener en cuenta el largo plazo como por no contemplar los beneficios de atacar los defectos más importantes del actual sistema de coparticipación.

Los problemas de la actual coparticipación son varios. En primer lugar, el actual sistema es procíclico. Esto se debe a que la masa coparticipable es un porcentaje de la recaudación, por lo cual aumenta en épocas de crecimiento y cae en las recesiones. Ello ha contribuido a la prociclicidad del gasto, dando lugar a una exacerbación del ciclo económico y a la falta de financiamiento en situaciones de crisis. Esto es particularmente negativo para el gasto social, cuya prociclicidad impide atender las necesidades de los más pobres cuando más lo necesitan.

El segundo gran problema de la coparticipación es que es compleja y poco transparente. El “laberinto de la coparticipación” está plagado de deducciones, exenciones y asignaciones específicas. Pero además, existen otros mecanismos de transferencias (el Presupuesto, los Aportes del Tesoro Nacional o fondos específicos) creados para intentar corregir algunas de las distorsiones del sistema de coparticipación. Es tiempo de rever muchas de estas decisiones, reducir la discrecionalidad con que se manejan estos fondos, y simplificar el sistema de coparticipación de manera que se cristalicen las prioridades.

Un tercer problema es la distribución secundaria, es decir, los coeficientes con que se distribuyen los recursos coparticipables entre las provincias. Estos coeficientes son los que se utilizaron en los años '80, en épocas de alta inflación, según las negociaciones que el Poder Ejecutivo tenía en aquel entonces con los gobiernos provinciales. Poca relación guardan con algún criterio objetivo de equidad o eficiencia, lo cual terminó resultando en la actual distribución arbitraria e inícuca. La equidad no es un valor que debe ser defendido únicamente por los altruistas. Incluso hasta los menos altruistas deben admitir que la inequidad tiene costos sobre los más beneficiados. Por citar un ejemplo, la pobreza de las provincias vecinas termina afectando a las más beneficiadas, a través de una mayor demanda sobre sus sistemas de salud, de seguridad y eventualmente a través de movimientos migratorios o salvatajes financieros.

Finalmente, posee incentivos negativos: los gobiernos provinciales tienen pocos incentivos a recaudar (porque buena parte de sus ingresos proviene de Nación) ni a contribuir con Nación en la recaudación en sus jurisdicciones (ya que lo que Nación recauda no se queda en la provincia). El gobierno nacional no tiene incentivos a reducir la evasión ya que le conviene crear impuestos nuevos no

¹ Nota publicada en el diario *El Cronista*, 6 de abril de 2004

coparticipables. Hay que alinear los incentivos de los distintos niveles de gobierno para disminuir la evasión y solidificar una estructura tributaria más eficiente, justa y estable.

Dejar el sistema tal cual como está con modificaciones marginales pero sin cambiar su prociclicidad, falta de transparencia, discrecionalidad, inequidad e incentivos, disminuye el potencial desarrollo del país. En cambio, si nos animamos a corregir estos defectos, el mayor crecimiento y equidad harán crecer la torta a repartir, dejando entonces de ser un juego de suma cero. Si los actores se rehúsan a caer en “el juego de las lágrimas” podremos aspirar a una reforma más ambiciosa del sistema de coparticipación que permita corregir sus problemas y así aspirar a un mejor futuro para todos.

Nota metodológica:

- Las fuentes de datos utilizadas en el Boletín fiscal son: INDEC, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Secretaría de Financiamiento, Subsecretaría de Ingresos Públicos y SIEMPRO.
- La mayor parte de los datos fiscales se refieren al gobierno nacional y no a las cuentas públicas consolidadas de todo el Estado. Esto se debe a que los datos provinciales aparecen con una demora de más de 3 meses.
- Cuando se realizan cálculos de variación real se obtienen a partir de deflactar la serie original por un índice combinado del Índice de Precios al Consumidor, Índice de Precios Mayorista y Coeficiente de Variación Salarial.