



INFORME FISCAL

Análisis de los ingresos, gastos y resultados del
Sector Público Nacional

Diciembre 2021

-  centrocepa.com.ar
-  [/ctrocepa](https://www.facebook.com/ctrocepa)
-  [@ctrocepa](https://twitter.com/ctrocepa)

1. En 2021, los ingresos crecieron por encima de lo esperado por mayor actividad económica y buen comportamiento del comercio exterior

En diciembre los ingresos totales¹ se expandieron 24% interanual respecto a 2020 en términos reales. Este aumento se vio impulsado por una mejora en los Derechos al Comercio exterior, Otros Ingresos Corrientes (en el que se computa el Aporte Solidario y Extraordinario) y por impuestos que están relacionados con el consumo, como el IVA y los Impuestos Internos. En el Gráfico 1 se observa que durante el 2021 los ingresos y los gastos tuvieron un comportamiento dispar, con ingresos creciendo por encima de los gastos en todos los meses menos en octubre y noviembre.

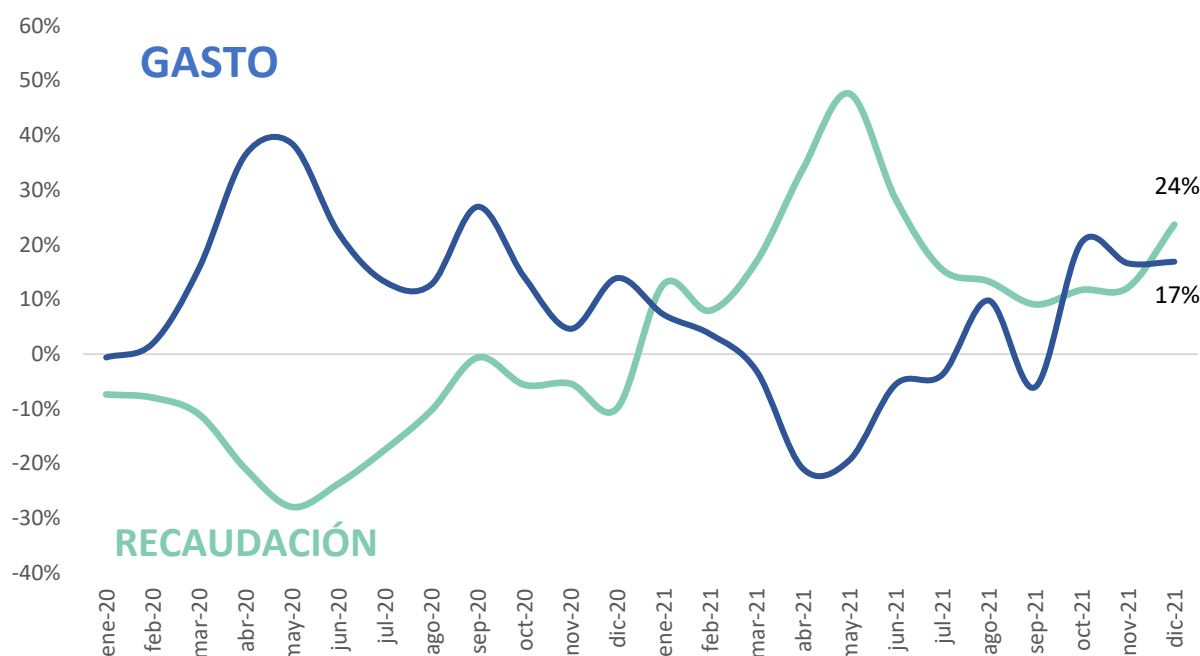
Vale destacar que en el mes de diciembre los ingresos reales del sector público se encuentran entre los niveles más altos de los últimos 5 años. Además, el año cierra por encima no sólo de 2020, sino también de 2019, 19% real por encima de 2020 y 4% real de 2019. En el Gráfico 1 se observa cómo, por la contracción económica que produjo la pandemia, los ingresos se redujeron alcanzando niveles mínimos, mientras que los gastos debieron aumentar para afrontar las ayudas sociales. Esta tendencia da un giro completo en 2021 y los ingresos se recuperaron hasta alcanzar el máximo crecimiento interanual en mayo (período en el que se producen la mayor parte de las liquidaciones de exportaciones), justo cuando las erogaciones llegaron a su punto mínimo de aceleración real interanual.

Por su parte, en diciembre los gastos vuelven a recuperarse en términos reales, con un ritmo de crecimiento similar al de noviembre. La variación interanual de los gastos redujo caídas en comparación a 2020 desde el mes de abril en adelante, y a partir del mes de octubre crece por encima del 15%. En diciembre, el crecimiento del gasto fue del 17% real interanual, potenciado por los gastos en programas sociales, subsidios y los gastos de capital, es decir, la obra pública. En la sección correspondiente se profundiza sobre las variaciones de cada concepto dentro de los ingresos y los gastos. El gasto total en 2021 cierra 17% real por encima del 2019 y 1% encima de 2020, año que fue extraordinariamente expansivo en términos de gasto por la crisis de la pandemia.

¹ En este informe, no se consideran los ingresos por DEG del FMI en septiembre, que representaron 427.400 millones de pesos.

Gráfico 1: Variación real interanual de los Ingresos Totales y Gastos Primarios

En base caja. En millones de pesos constantes a precios de diciembre de 2021.



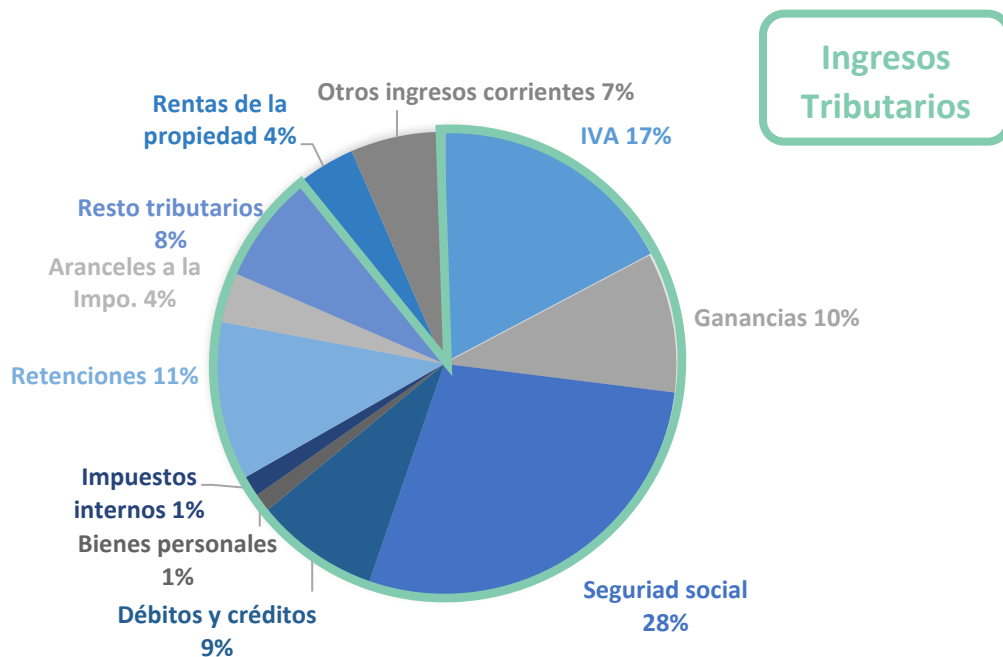
Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

A la hora de analizar los ingresos del Sector Público Nacional, vale la pena considerar que el 90% de dichos ingresos se explica por tributos. En el Gráfico 2 se observa que la seguridad social cumple un rol importante en los ingresos del sector público siendo el 28% de los ingresos totales. Dentro de los impuestos, el Impuesto al Valor Agregado es el de mayor peso, y lo sigue los Derechos de Exportación. Estos últimos cobran relevancia a partir de 2020 producto de la suba de los precios internacionales de *commodities* y de la buena cosecha de los últimos dos años. La categoría Otros Ingresos Corrientes también creció mucho en 2021 ya que fue donde se computaron los ingresos por el Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas.

En materia de composición, sin embargo, la estructura de ingresos no cambia significativamente a lo largo del tiempo. Entre los rubros de mayor variación se observan los Derechos de Exportación (Retenciones) que en el acumulado de enero a diciembre 2020 representaban 7% de los ingresos totales y en el acumulado enero a diciembre 2021 crecen 4 puntos porcentuales (pp) hasta ser el 11%. Lo mismo ocurre con la categoría llamada "Otros Ingresos Corrientes", categoría en la que se computa el Aporte Solidario y Extraordinario que en 2020 pesaba 4% del total de ingresos y en 2021 asciende a 7%. Al mes de diciembre se totalizaron \$1.421,7 millones en concepto del Aporte Solidario. Esto tiene lugar en contraposición a la caída de la Seguridad Social (-3 pp) y Rentas de la propiedad (-1,3 pp).

Gráfico 2: Composición de los ingresos

En base caja. En millones de pesos constantes a precios de diciembre de 2021.

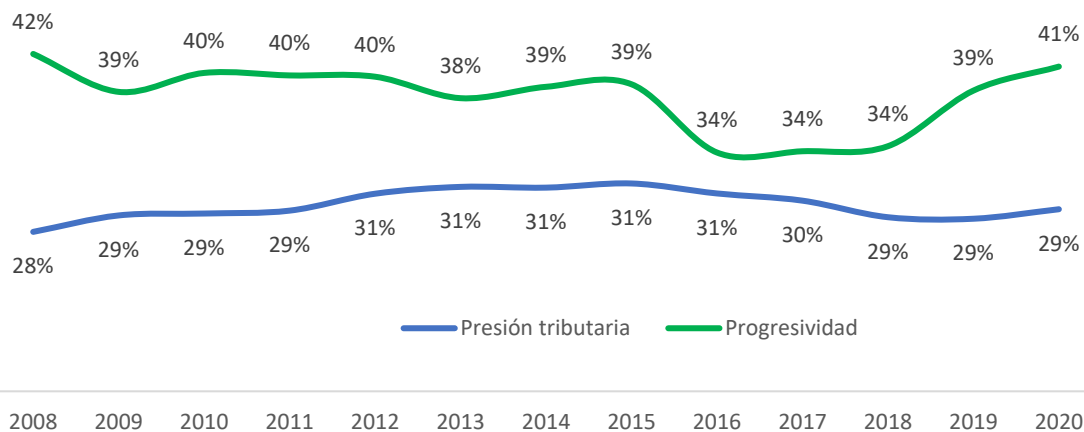


Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

Estos cambios mencionados no son neutrales y, por el contrario, muestran aumentos en la progresividad del sistema que se reflejan en el Gráfico 3. Si consideramos como progresivos al Impuesto a las Ganancias, Bienes Personales, Derechos de Exportación y al Aporte Solidario a las Grandes Fortunas, se puede afirmar que la progresividad del sistema aumentó en 2019 y 2020. Al mismo tiempo se observa que la presión tributaria² no creció considerablemente, sino que se mantiene casi estable entre 2019 y 2020. En definitiva, podría concluirse que hay un reparto más justo en la recaudación tributaria, ya que se logra recaudar más de quienes más pueden aportar.

² La presión tributaria se define como la relación que existe entre la recaudación tributaria, tomando como referencia el producto bruto interno de un país. Y se mide como la suma del total de los tributos recaudados en un período de tiempo sobre el producto bruto interno, esta relación se expone como un porcentaje.

Gráfico 3: Presión Tributaria e Índice de Progresividad³



Fuente: Elaboración propia en base Ministerio de Economía.

Si se analiza la evolución recaudación tributaria (Tabla 1) se registra que todos los impuestos crecieron en relación a 2020 (salvo Bienes Personales por una cuestión de liquidación e ingreso del tributo respecto a 2020) y sólo un concepto todavía no alcanza el nivel de 2019, que corresponde a las contribuciones a la Seguridad Social (-7%), que aún no logran recuperarse de la crisis económica que dejó el último gobierno de Cambiemos y de la posterior pandemia, aunque se observa a través de los meses que viene reduciendo su caída, con lo cual se entiende que, si continúa la tendencia, en 2022 se alcanzarán los niveles pre pandémicos.

Cuando se analizan los tributos que más crecieron en relación a 2019, se destacan los Derechos de Exportación (20% real por encima de 2019 y 81% real por encima de 2020), los cuales continúan la tendencia de crecimiento traccionados por el aumento de los precios internacionales de las materias primas y la buena cosecha. El impuesto a las ganancias creció 12% real en relación a 2019 motivado por mejores salarios y empleo, incluso con las medidas tributarias aplicadas por la pandemia⁴ que redujeron su recaudación.

La recaudación por seguridad social empieza a crecer en el último trimestre por la recuperación salarial por paritarias y por mejores indicadores de empleo, comparando oct-dic 2019 contra oct-dic 2021 la recaudación por aportes y contribuciones a la seguridad social creció 3% real.

Se destaca el buen comportamiento que mantiene el impuesto a los Bienes Personales que por aumentos en las alícuotas y mejor recaudación cierra el 2021 337% por encima del 2019, año en que las alícuotas eran más bajas.

³ La progresividad la medimos como el peso de la recaudación de impuestos progresivos sobre el total de los ingresos tributaria. Los impuestos considerados progresivos son los impuestos a los ingresos (como Ganancias), impuestos a la propiedad, al Comercio exterior y los impuestos provinciales a la Propiedad.

⁴ Aumento del mínimo no imponible de Ganancias y beneficios impositivos sobre las contribuciones a la seguridad social.

Tabla 1: Ingresos totales, acumulado enero a diciembre

En millones de precios corrientes y variación real respecto a 2020 y 2019. En base caja.

	Ene-Dic 2021		Variación 21vs19		Variación 21vs20
INGRESOS TOTALES	8.452.741	↑	4%	↑	19%
Tributarios	7.510.816	↑	6%	↑	16%
<i>IVA neto de reintegros</i>	1.457.448	↑	2%	↑	19%
<i>Ganancias</i>	822.298	↑	12%	↑	17%
<i>Aportes y contribuciones a la seguridad social</i>	2.382.291	↓	-7%	↑	5%
<i>Débitos y créditos</i>	739.435	↑	4%	↑	13%
<i>Bienes personales</i>	109.197	↑	337%	↓	-6,4%
<i>Impuestos internos</i>	123.855	↑	26%	↑	11%
<i>Derechos de exportación</i>	936.843	↑	21%	↑	81%
<i>Derechos de importación</i>	300.219	↑	11%	↑	15%
<i>Resto tributarios</i>	639.229	↑	64%	↑	8%
Rentas de la propiedad Netas	375.796	↓	-21%	↑	63%
<i>FGS cobradas al sector privado y público financiero</i>	110.052	↓	-54%	↓	-11%
<i>Resto rentas de la propiedad</i>	265.744	↑	16%	↑	77%
Otros ingresos corrientes	552.348	↑	66%	↑	120%
<i>Ingresos no tributarios</i>	452.636	↑	77%	↑	154%
<i>Transferencias corrientes</i>	50.197	↑	38%	↑	70%
<i>Resto ingresos corrientes</i>	49.115	↑	17%	↑	15%
Ingresos de capital	14.180	↓	-95%	↓	-90%

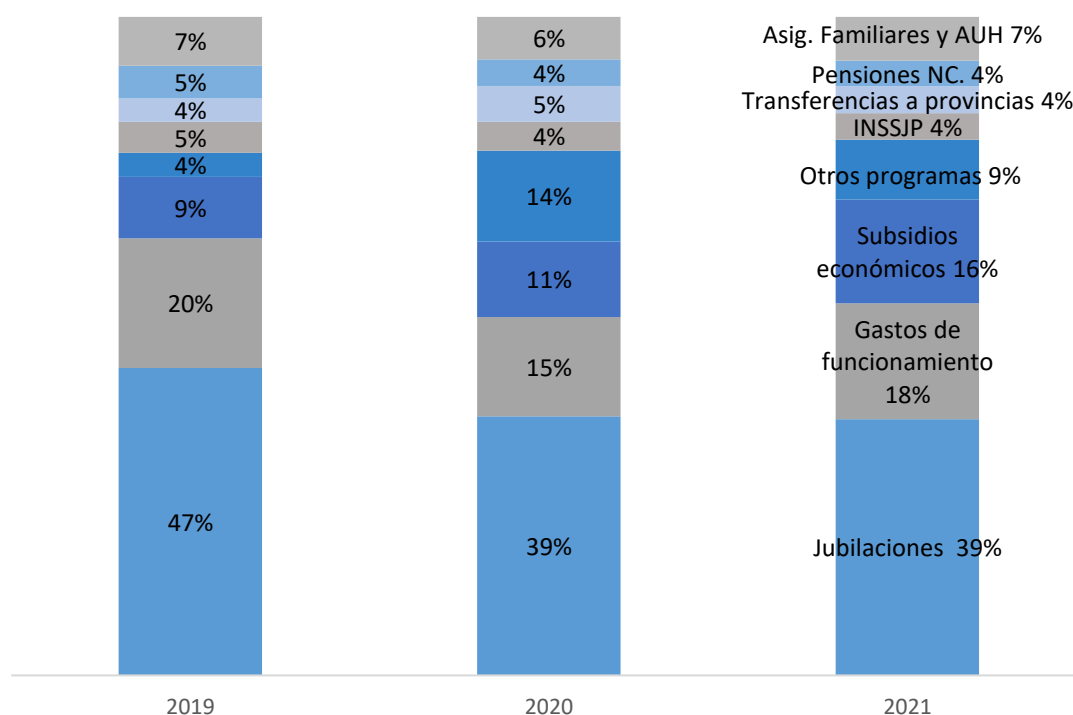
Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

2. En 2021, la obra pública y los subsidios económicos lideraron el crecimiento del gasto

Si se analiza la composición del gasto corriente, se extrae que las Jubilaciones representan casi el 40% del total, seguidas por los gastos de funcionamiento (donde están incluidos los salarios del sector público) y el gasto en subsidios económicos. Los cambios de los últimos años en la composición del gasto muestran un mayor gasto asociado a los subsidios a la tarifa energética, y particularmente en diciembre aumentaron la asistencia a CAMMESA (+\$52.308,2 millones). En 2020 crecieron significativamente las partidas destinadas a programas sociales producto de la pandemia y en 2021 continúan siendo una parte importante del gasto total, pero con menos peso, mientras que en 2020 los "Otros Programas" representaban el 14% del gasto, en 2021 bajaron al 9% del gasto total.

Gráfico 4: Composición del gasto

En millones de pesos constantes a precios de diciembre de 2021. En base caja.



Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

En términos de evolución, si bien el nivel de gastos corrientes de 2021 se encuentra 17% por encima de 2019 en términos reales, cuando se comparan con 2020 la relación se reduce al 1% debido a que la expansión del gasto que necesitó la pandemia en 2020, este año ya no continúa. Es decir, el gasto corriente se ubica por encima del nivel "heredado", pero por debajo del shock que implicó la pandemia.

Tabla 2: Gastos corrientes

En millones de precios corrientes y variación real respecto a 2020 y 2019. En base caja.

	Ene-Dic 2021		Variación 21vs19		Variación 21vs20
Gastos corrientes primarios	9.209.324	↑	17%	↓	-2%
Subsidios económicos	1.381.537	↑	95%	↑	33%
Gastos de funcionamiento y otros	1.529.313	↑	4%	↑	13%
Transferencias corrientes a provincias	360.094	↑	34%	↓	-26%

Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

Los gastos de capital en relación a 2019 muestran un aumento relevante en Educación, en Agua Potable y Alcantarillado -obras para el mejor servicio de agua potable- y otras inversiones. El crecimiento de la obra pública está 29% real por encima de 2019 y dentro del rubro se destacan las transferencias a provincias para obras de Agua Potable (+196% real), Transporte (+ 243% real) y de Otras (+139% real).

Comparando con 2020, hay un crecimiento en términos reales de 57% de los gastos de capital y llega a ser de 159% para la inversión en vivienda (por el fondo fiduciario para el PROCREAR), lo que muestra una gran recuperación de las obras de inversión del sector público. Se destacan las inversiones realizadas en Transporte (+63% real por encima de 2020) por la Dirección Nacional de Vialidad para la construcción y mantenimiento de autopistas, rutas y autovías. Luego se observa un crecimiento muy fuerte en Educación (+244% real) impulsado por el Plan Federal “Juana Manso” que entrega netbooks a estudiantes de escuelas secundarias de todo el país.

Tabla 3: Gastos de capital

En millones de precios corrientes y variación real respecto a 2020 y 2019. En base caja.

	Ene-Dic 2021		Variación 21vs19		Variación 21vs20
Gastos de capital	651.058	↑	29%	↑	57%
Energía	62.590	↑	8%	↑	66,5%
Transporte	222.820	↑	6%	↑	63%
Educación	45.064	↑	94%	↑	244%
Vivienda	51.043	↑	1%	↑	159%
Agua potable y alcantarillado	86.577	↑	81%	↑	7%
Otros	182.964	↑	58%	↑	47%

Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

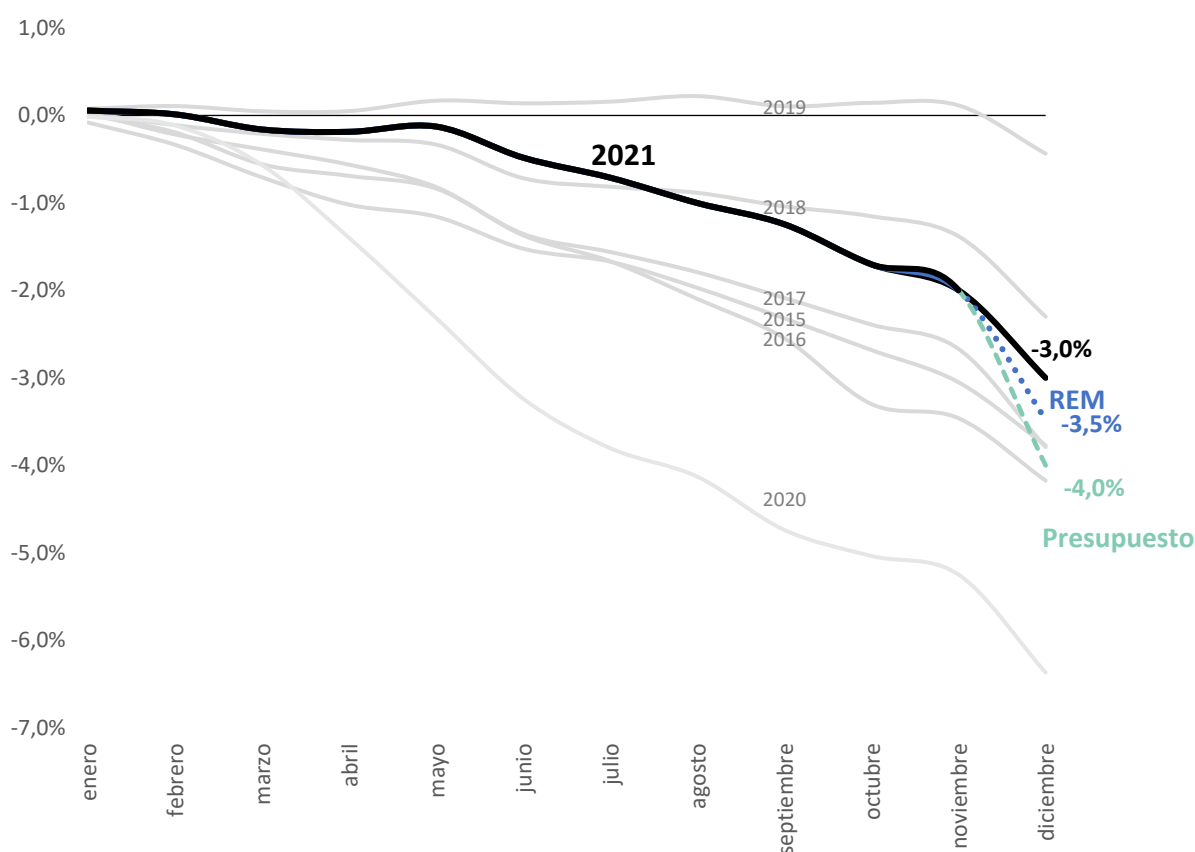
Si se compara con 2020 se puede destacar un fuerte crecimiento de la obra pública. En este sentido es interesante analizar el comportamiento del gobierno en 2020 y en 2021. Durante el 2020 la crisis de la pandemia generó la necesidad de ayuda social, el cierre de la economía y la falta de trabajo llevó a que el Estado asistiera a personas que no podían generar ingresos. En cambio, en 2021, sin la pandemia a cuestas y con mayor actividad económica, el Estado fue transformando esas ayudas hacia gasto en la Obra Pública. Este gasto “motoriza” la economía y esto se vio plasmado en un crecimiento del PBI del 10%.

3. Resultados: se gasta menos en intereses de deuda y más en inversión pública

El resultado comparado de los datos de 2021 permite concluir la existencia de una recuperación económica post pandemia con aumento de los ingresos y disminución de los gastos, lo cual impacta en un ordenamiento de los resultados económicos en 2021.

En el Gráfico 5 se observa que el déficit primario acumulado a diciembre fue del 3% del PBI⁵, lo que se ubica entre los niveles de 2017-2018. Al mismo tiempo, el resultado financiero fue deficitario por \$ 2,091 billones, lo que equivale a 4,6% del PBI. Si bien en términos de saldo financiero los niveles son parecidos a los del Gobierno de Cambiemos, la diferencia es que en la actualidad el déficit primario es mucho más relevante en el rojo financiero, es decir, hoy se pagan relativamente menos intereses (un 54% menos en términos reales con respecto a 2019), pudiéndose destinar el gasto a obra pública o gastos corrientes.

Gráfico 5: Evolución del Resultado Primario en relación al PBI
En base caja. En millones de pesos corrientes en % del PBI.



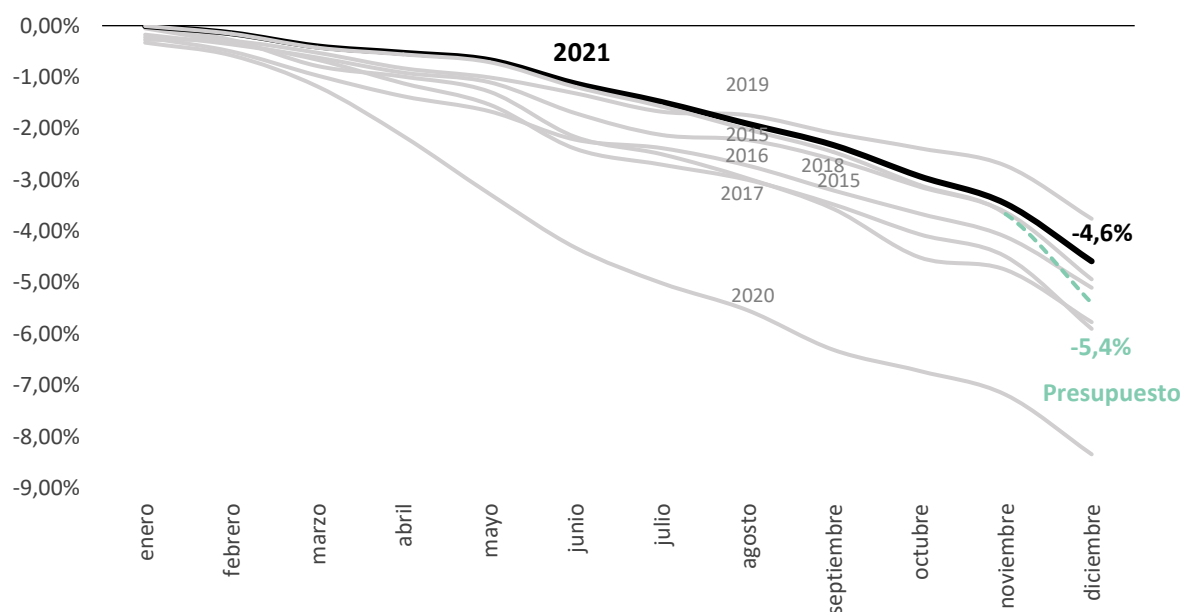
Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

⁵ El PBI utilizado fue calculado a partir del PBI de 2020 ajustado por inflación y por el crecimiento económico del 10% anunciado por el Ministro de Economía, esto nos arrojó un valor de \$ 45.616.442 millones de pesos.

El Gráfico 6 muestra que el gobierno de Cambiemos no sólo no redujo el resultado financiero (que incluye intereses) sino que lo incrementó. Los números oficiales de los años del macrismo y los prospectos para ir a buscar inversiones y endeudamiento contradicen el discurso que intenta instalar que los gobiernos peronistas aumentan desmedidamente el gasto. El gobierno actual aumentó el gasto durante el 2020, cuando la pandemia lo requería, para volver a normalizarlo en 2021 con niveles de gasto alineados a los años pre-pandémicos.

Gráfico 6: Evolución del Resultado Financiero en relación al PBI

En base caja. En millones de pesos corrientes en % del PBI.

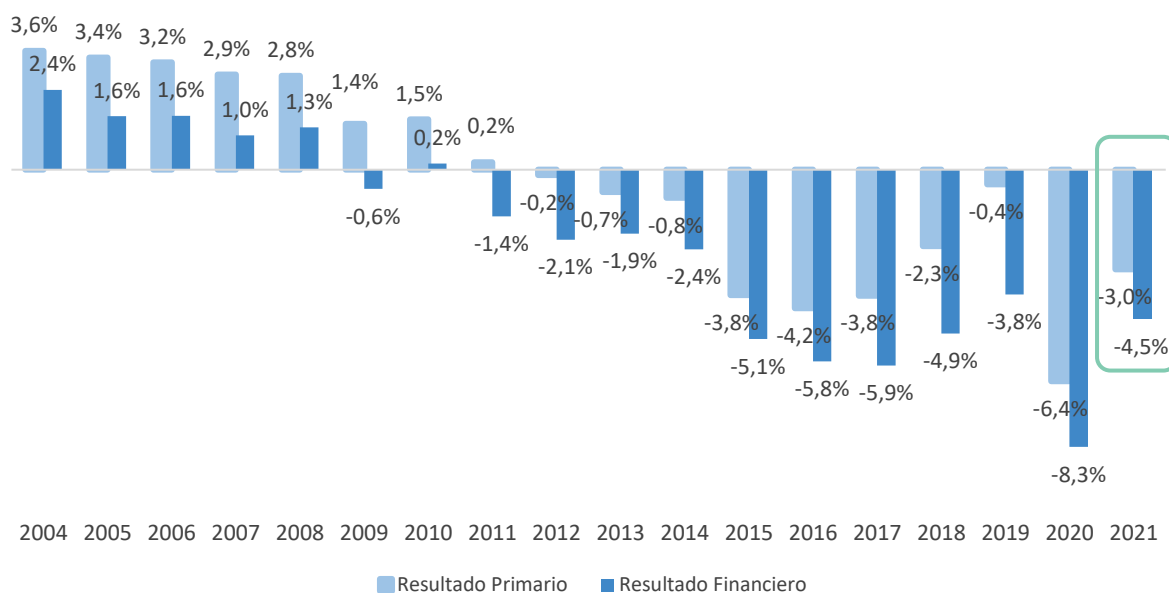


Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

El 2021 finaliza con un déficit primario por debajo de lo que esperaba el mercado (3,5% REM del BCRA) y sustancialmente por debajo del 4% presupuestado. De ello se extrae que, incluso en un escenario de aceleración del gasto, no se alcanzaron los valores del presupuesto 2021, tal como mencionamos en el Informe Fiscal del mes de noviembre. En el Gráfico 7 se observa que durante el gobierno de Cambiemos la brecha entre el déficit primario y financiero se encontró entre las más elevadas. Algunas razones que explican esta situación radican en el cambio operado sobre el perfil de endeudamiento durante la gestión de Cambiemos, es decir que los intereses pagados pasaron a ser en dólares y no en pesos. Esto puede ser un problema si se combina con las fuertes devaluaciones que se llevaron a cabo en ese período.

Gráfico 7: Resultado primario y financiero histórico

En millones de pesos corrientes sobre el PIB.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía e INDEC.

En definitiva, en función de lo expuesto en el presente informe, el déficit primario de 2021 cerró en niveles similares a los de 2015, eso significa un rojo menor a los años 2016 y 2017. La situación es aún más ordenada desde lo fiscal si se observa el déficit financiero que en 2021 representó el valor más bajo de los últimos años luego 2019.

4. El Informe de la OPC indica que el 66% del gasto público es de rigidez alta y difícil de reducir

Para 2022, el Gobierno tendrá que hacer un esfuerzo para que la recaudación tributaria crezca por encima del gasto, sin detener el crecimiento económico ni deteriorar la situación social. En este sentido es importante el rol que cumplirá el Fondo Monetario Internacional (FMI) que propone para Argentina las mismas recetas de siempre: ajustar subsidios y obra pública, licuar salarios del sector público y jubilaciones. En la teoría del FMI, eso reduciría la emisión monetaria (menos inflación), pondría un techo al crecimiento de la actividad y generaría un saldo mayor de dólares para repagar los USD 40.000 millones restantes del crédito que tomó el país en 2018.

Sin embargo, la reducción del gasto no es tarea fácil. Según un informe reciente de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC)⁶, el 66% del gasto de 2021 es considerado “rígido”, mientras que el 25% es de “rigidez media”, entre lo que se incluyen los subsidios a los servicios públicos.

El informe analiza el grado de rigidez del presupuesto de la Administración Nacional durante los ejercicios 2010 a 2021, a partir de una metodología de clasificación de los gastos elaborada por esta institución. Por un lado, se analiza la rigidez del gasto según su naturaleza, y por el otro, la afectación de los recursos a un determinado gasto según su fuente de financiamiento. Al relacionar ambos conceptos, identificaron aquellos gastos menos rígidos que son financiados con recursos de libre disponibilidad, a saber los gastos “más fáciles” de ajustar en caso de ser necesario.

Dentro de lo que se considera “Rigidez Alta” se encuentran principalmente los gastos corrientes: Jubilaciones y Pensiones, Asignaciones Familiares y por hijo (incluye AUH y AUE), Pensiones no Contributivas, Prestaciones del INSSJP, Gastos en Personal, Transferencias corrientes a Provincias (que surgen de Leyes o Convenios), Transferencias corrientes a Universidades y los Intereses de deuda.

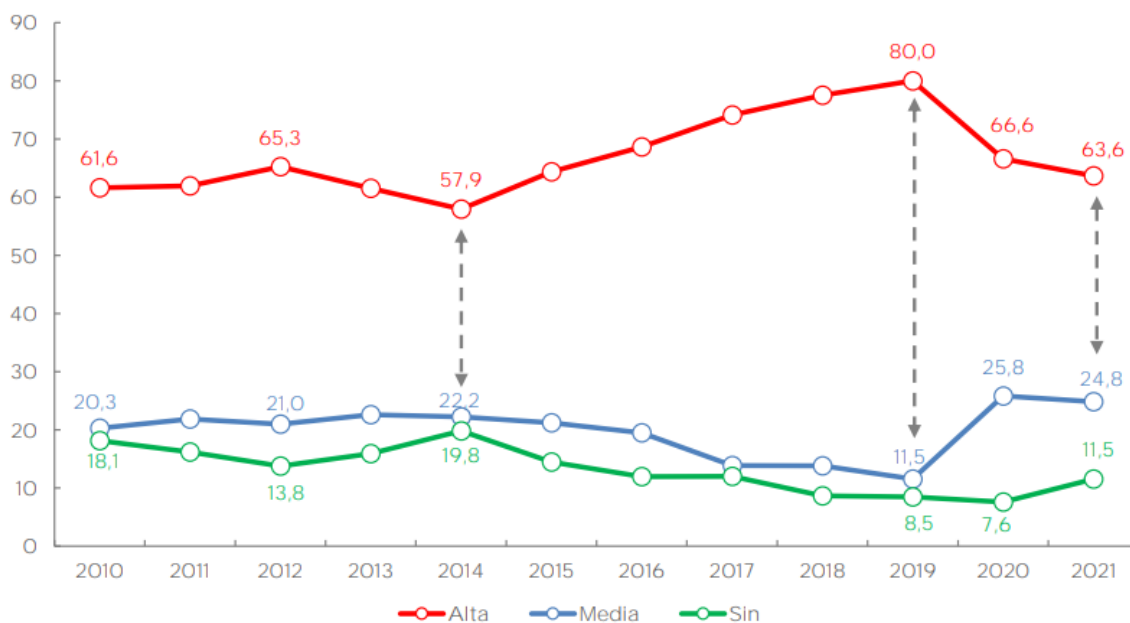
Y los gastos considerados de “rigidez media” corresponden a los Servicios no Personales, Programas Sociales (que surjan de normas diferentes a Ley), Subsidios Económicos (energéticos, transporte y otros), Bienes de Consumo (vacunas de calendario) y los Gastos en virtud de determinada emergencia (como ocurrió con el COVID-19 en 2020 y 2021).

Estos gastos luego son cruzados con el tipo de afectación que poseen de acuerdo a la fuente de financiamiento y así obtienen el grado de rigidez combinado con el tipo de financiamiento del gasto.

El resultado del estudio se puede ver en el Gráfico 8, en cual se destaca que a 2021 el espacio fiscal por el lado de los gastos y afectación de recursos del Gobierno es reducido, tan solo del 11,5%. Esto representa 2,5% del PBI, lo que nos permite concluir que la convergencia fiscal desde los valores actuales requerirá avanzar sobre gastos de rigidez media o mejorar la recaudación en términos reales.

⁶ “Estudio de rigideces presupuestarias de la Administración Nacional: 2010-2021”, Dirección de Análisis Presupuestario, 27 de diciembre de 2021, Oficina de Presupuesto Del Congreso. Recuperado de: <https://www.opc.gob.ar/otras-publicaciones/estudio-de-rigideces-presupuestarias-de-la-administracion-nacional-2010-a-2021/>

Gráfico 8: Gastos según su rigidez en términos del total 2010 a 2021, en % de participación sobre los gastos totales



Fuente: OPC en base a estimaciones propias y E.Sidif

Como se observa en el gráfico precedente, los gastos de rigidez alta subieron durante el gobierno de Cambiemos alcanzando el 80% del total del gasto, motivado por el gasto en intereses de deuda, situación que se logra bajar con la restructuración de deuda con acreedores privados bajo la gestión del ministro de Economía Martín Guzmán. Eso generó "espacio" para aumentar el gasto de rigidez media que se aplicó a combatir las consecuencias socioeconómicas de la crisis de Covid-19 en 2020 y 2021 y el aumento del gasto en programas sociales. A esto se le sumó el aumento del gasto en subsidios económicos que constituyen el concepto de mayor peso relativo en el gasto de rigidez media.

5. Conclusiones

- En 2021, los ingresos acumulados sostuvieron un ritmo de crecimiento real en torno al 19% interanual, lo que también sitúa al acumulado anual 3,6% real por encima de los ingresos de 2019. Si continúa la tendencia de crecimiento económico y recuperación del empleo, en 2022 las Contribuciones a la Seguridad Social recuperarán los niveles de 2019.
- Los gastos mostraron una suba del 17% real interanual acumulados al mes de diciembre (y 1% en relación a 2020), explicados principalmente por los Subsidios Económicos, que se ubican por encima del 95% real en relación a 2019 (congelamiento de las tarifas), y por la Inversión Pública (+29% real), que se concentra en obras de Educación (94% real vs 2019), Agua Potable (81% real vs 2019) y por las transferencias a provincias para gastos de capital.
- El déficit primario en 2021 fue de 3% del PBI. Este resultado, equivalente a 1.407.241 millones de pesos, se encuentra en niveles similares a 2015.
- El déficit financiero acumulado a diciembre fue de 4,5% del PBI y cerró 2021 como uno de los años de menor déficit financiero desde 2015. Esto se debe a que el pago de intereses de deuda se encuentra en niveles mínimos en los últimos dos años, producto de la reestructuración y el cambio en la composición, en la que se priorizó el endeudamiento en moneda local.
- El 2022 se encamina a ser un año con un leve descenso de los ingresos fiscales, porque ya no se recibirá lo correspondiente el Aporte Solidario y porque se estima que los precios de las *commodities* no mantendrían los niveles de 2020 y 2021. Parte de este efecto se compensaría con mayor recaudación por crecimiento económico.
- Por el lado del gasto, de acuerdo a un informe de la OPC, será difícil reducir bruscamente el gasto más allá de lo que pueda lograrse con la reducción los subsidios económicos a través del descongelamiento de las tarifas.