

INFORME FISCAL

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

Octubre 2021

1. El frente fiscal continúa en un proceso de regularización luego del shock pandémico

En octubre los ingresos totales¹ se expandieron 12% interanual respecto a 2020 en términos reales. Este aumento se vio impulsado por una mejora en los Recursos Tributarios y Otros Ingresos Corrientes (en el que se computa el Aporte Solidario y Extraordinario). En el Gráfico 1, se observa que la pandemia generó un descalce entre el gasto y la recaudación, que se está compensando este año para recuperar un sendero en el que los ingresos y los gastos crecen de manera coordinada, como ocurrió en octubre.

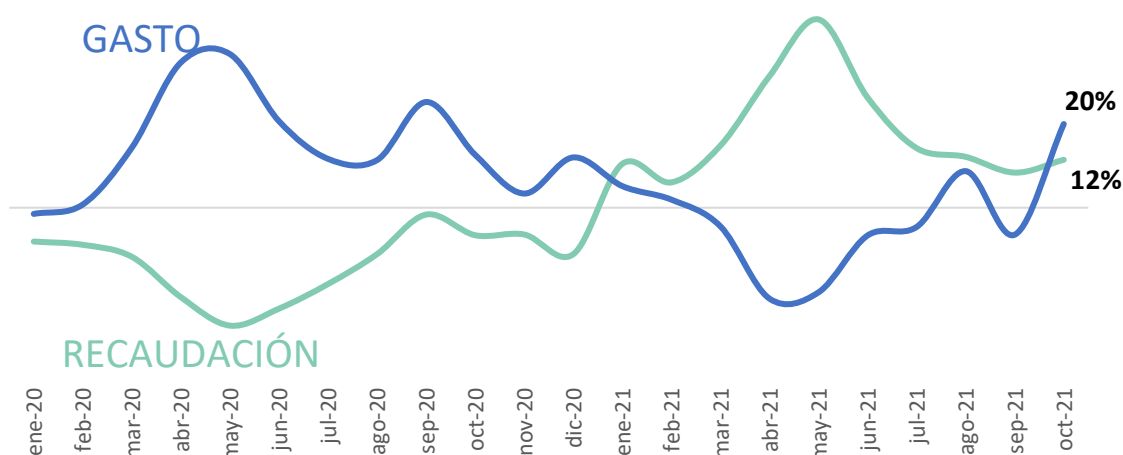
Vale destacar que los ingresos del sector público crecen en relación al 2020, y se mantienen constantes en términos reales en comparación con 2019. En el Gráfico 1 se observa cómo, por la contracción económica que produjo la pandemia, los ingresos se redujeron alcanzando niveles mínimos, mientras que los gastos debieron aumentar para afrontar las ayudas sociales. Esta tendencia da un giro de 180 grados para 2021 y los ingresos se recuperan hasta alcanzar el máximo en mayo (período en el que se producen la mayor parte de las liquidaciones de exportaciones y en el que se computan ingresos por Aporte Solidario y Extraordinario), justo cuando las erogaciones llegaban a su punto mínimo de aceleración real interanual.

Finalmente, el gasto vuelve a recuperarse en términos reales, a pesar de que la base de comparación es bastante elevada, producto del shock de gastos que implicó el cierre de la economía en el marco de la pandemia. De esta forma, los gastos totales hasta septiembre de 2021 cayeron, pero a partir en octubre se observa un crecimiento del 20%. La caída estuvo impulsada por las partidas de prestaciones sociales, estos gastos se expandieron mucho en 2020 por la pandemia, pero no mantuvieron la tendencia en 2021. En octubre esto cambia impulsado por el crecimiento interanual de los gastos en la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por subsidios económicos. En la sección correspondiente se profundiza sobre las variaciones de cada concepto dentro de los ingresos y los gastos.

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 octubre de 2021.



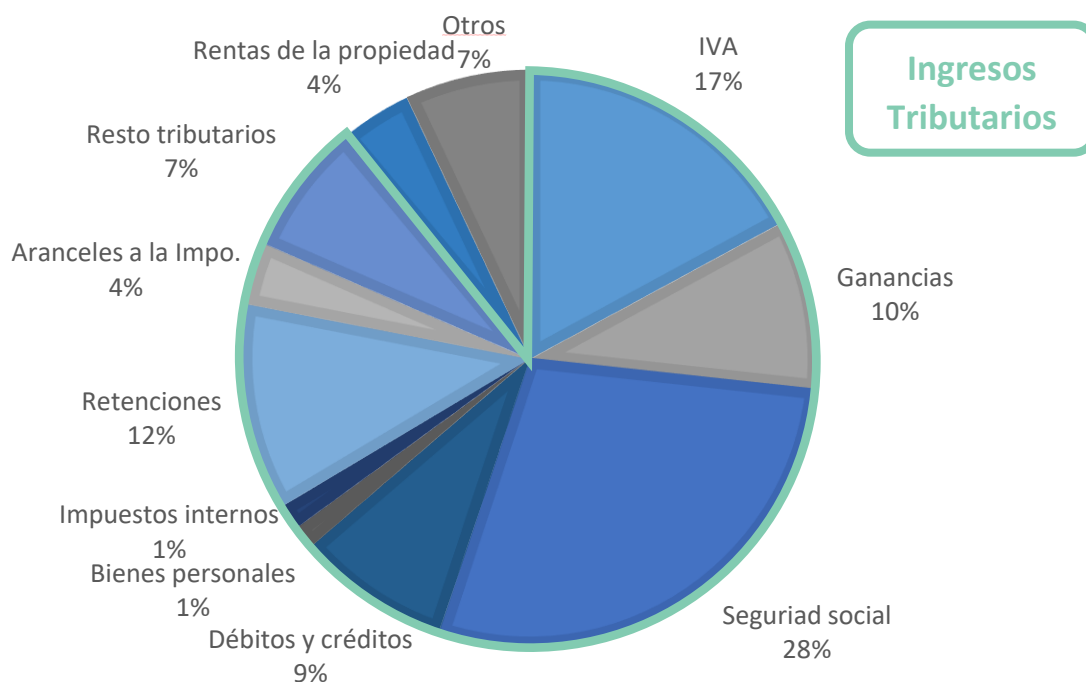
Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

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 tributos, 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.

En materia de composición, sin embargo, la estructura de ingresos no cambia mucho. Entre los rubros de mayor variación se observan los Derechos de Exportación (Retenciones) que en el acumulado de enero a octubre 2019 representaban un 8% de los ingresos totales y en el acumulado enero a octubre 2021 crecen 4 puntos porcentuales (pp) hasta ser el 12%. Lo mismo ocurre con la categoría llamada "Otros Ingresos Corrientes", categoría en la que se computa el Aporte Solidario y Extraordinario que en 2019 pesaba un 4% del total de ingresos y en 2021 asciende a un 7%. Al mes de octubre se totalizaron 236 mil millones de pesos de ingresos por el Aporte Solidario y Extraordinario. Esto tiene lugar en contraposición a la caída del IVA (-1 pp), Seguridad Social (-4 pp) y Rentas de la propiedad (-2 pp).

Gráfico 2: Composición de los ingresos

En base caja. Como porcentaje de los ingresos totales.

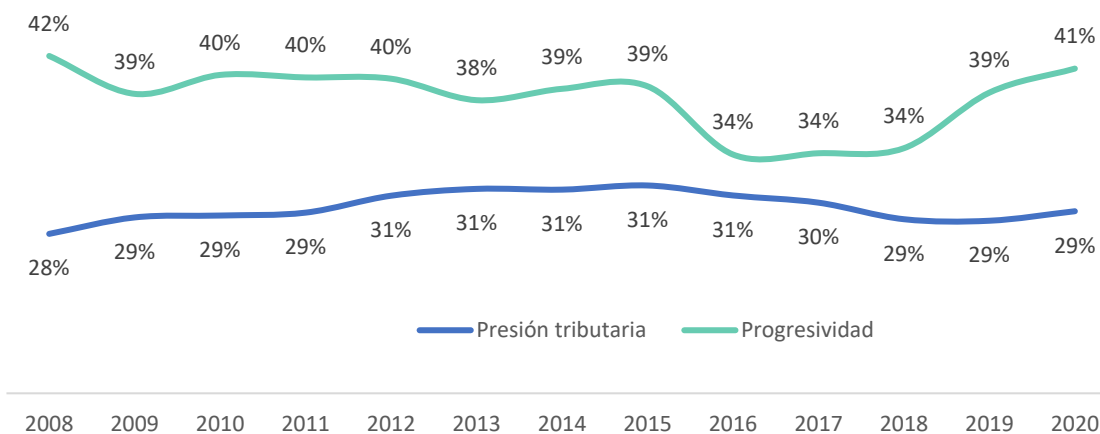


Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

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 la Ganancias, Bienes Personales, Derechos de Exportación y el Aporte Solidario a las Grandes Fortunas, se puede afirmar que la progresividad del sistema aumentó en 2019 y 2020. Al mismo tiempo se puede ver que la presión tributaria² no creció considerablemente, sino que se mantiene casi estable entre 2019 y 2020. En definitiva, podríamos decir 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 puede observar que todos los impuestos crecieron en relación a 2020 y sólo dos conceptos todavía no alcanzan los niveles de 2019: IVA y contribuciones a la Seguridad Social, que aún no logran recuperarse de la crisis económica que dejó el último gobierno de Cambiemos y de la pandemia.

Cuando se miran los tributos que más crecieron, se destacan los derechos de exportación, los cuales continúan la tendencia de crecimiento traccionados por el aumento de los precios internacionales de las materias primas y la buena cosecha. Los impuestos a los Bienes Personales crecieron 348% en términos reales en relación a 2019.

De todos modos, la recaudación por seguridad social empieza a crecer en el último trimestre por la recuperación salarial por paritarias, cuestión que se ve reflejada también en el Impuesto a las Ganancias, pero menos por las medidas tributarias aplicadas por la pandemia⁴. En ese sentido, todavía resta recuperar los niveles de 2019, en los que estamos 10% abajo.

Los ingresos no tributarios crecen en comparación con 2020 porque se computan en este apartado los ingresos por el Aporte Solidario y Extraordinario que a octubre ya habían acumulado más de \$236 mil millones.

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 octubre

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

	Ene-Oct 2021		Variación 21vs19		Variación 21vs20
INGRESOS TOTALES	6.780.446	↑	0,40%	↑	18%
Tributarios	6.018.153	↑	3%	↑	15%
<i>IVA neto de reintegros</i>	<i>1.158.055</i>	↓	-4%	↑	19%
<i>Ganancias</i>	<i>650.882</i>	↑	6%	↑	20%
<i>Aportes y contribuciones a la seguridad social</i>	<i>1.917.419</i>	↓	-10%	↑	2%
<i>Débitos y créditos</i>	<i>584.975</i>	↑	1%	↑	11%
<i>Bienes personales</i>	<i>91.161</i>	↑	348%	↓	-0,4%
<i>Impuestos internos</i>	<i>97.025</i>	↑	23%	↑	8%
<i>Derechos de exportación</i>	<i>780.880</i>	↑	36%	↑	72%
<i>Derechos de importación</i>	<i>235.726</i>	↑	6%	↑	28%
<i>Resto tributarios</i>	<i>502.031</i>	↑	60%	↑	1%
Rentas de la propiedad Netas	275.837	↓	-28%	↑	37%
<i>FGS cobradas al sector privado y público financiero</i>	<i>96.893</i>	↓	-51%	↑	9%
<i>Resto rentas de la propiedad</i>	<i>178.945</i>	↓	-2%	↑	60%
Otros ingresos corrientes	481.545	↑	67%	↑	128%
<i>Ingresos no tributarios</i>	<i>407.132</i>	↑	83%	↑	154%
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>37.675</i>	↓	-1192%	↓	-1532%
<i>Resto ingresos corrientes</i>	<i>36.338</i>	↑	3,8%	↑	35%
Ingresos de capital	5.311	↓	-98%	↓	-96%

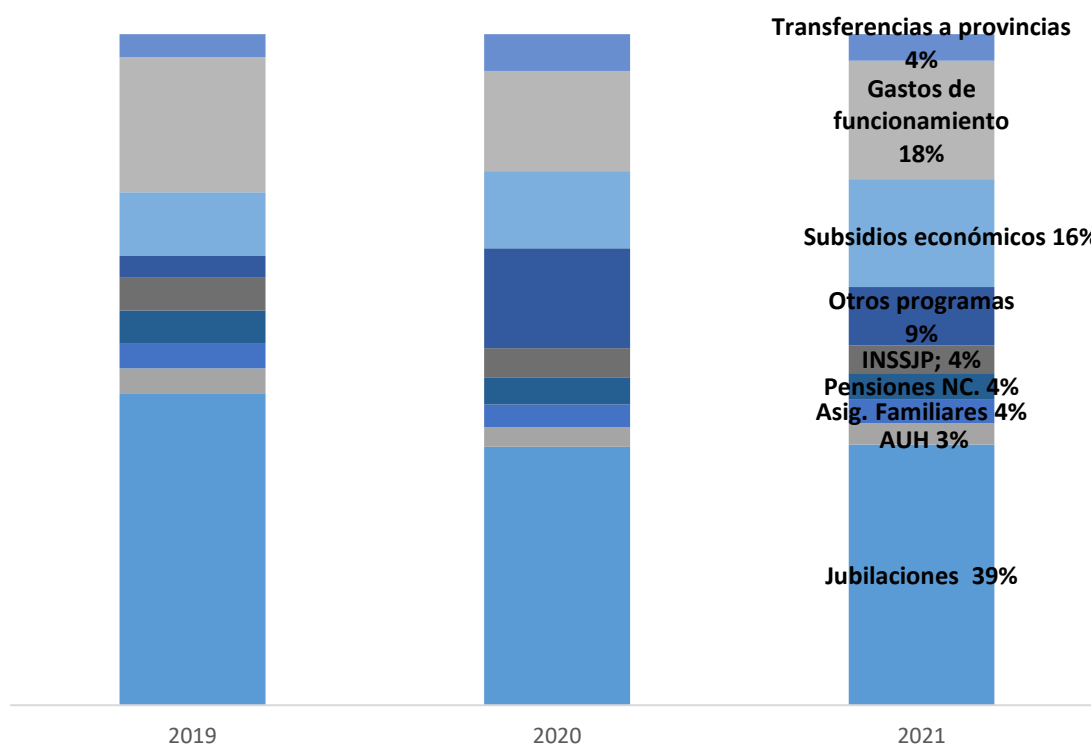
Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

2. Los gastos se recuperan de la mano de los subsidios económicos, los programas sociales y la obra pública nacional y provincial

Si se analiza la composición del gasto corriente, se puede notar que las Jubilaciones representan casi el 40% del total, seguidas por el gasto de funcionamiento (donde están incluidos los salarios del sector público) y el gasto en subsidios económicos. Si analizamos los cambios de los últimos años en la composición del gasto, se observa el mayor gasto asociado a los subsidios a la tarifa energética, y particularmente en octubre aumentaron la asistencia a CAMMESA y los pagos del programa de Formulación y Ejecución de Políticas de Hidrocarburos, principalmente por las mayores erogaciones en el marco del programa Plan Gas. 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.

Gráfico 4: Composición del gasto

En porcentaje de los gastos corrientes primarios. 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 del 2021 está un 13% por encima que en 2019 (medido en términos reales), cuando se comparan con 2020 la relación cambia debido a que la expansión del gasto que necesitó la pandemia en 2020, este año ya no continúa. Es decir, el gasto corriente está 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-Oct 2021		Variación 21vs19		Variación 21vs20
Gastos corrientes primarios	7.086.136	↑	13%	↓	-6%
Subsidios económicos	1.094.464	↑	90%	↑	30%
Gastos de funcionamiento y otros	1.183.684	↓	-2%	↑	10%
Transferencias corrientes a provincias	267.352	↑	30%	↓	-33%

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

Los gastos de capital comparados con 2019 muestran que se está invirtiendo mucho en Educación, en obras para el mejor servicio de agua potable y otras inversiones. De todos modos, aún resta recuperar la inversión pública en Energía, Transporte y Vivienda. El crecimiento de los gastos de capital estuvo impulsado por las transferencias a las provincias, que crecieron por encima del 130% en todos los rubros, destacándose las transferencias para la construcción de viviendas (334% interanual), para el transporte (1537% interanual), la educación (401% interanual) y las realizadas por ENOHSA para el desarrollo de infraestructura de saneamiento (130% interanual).

Comparando con 2020, hay un crecimiento en términos reales del 54% en general y llega a ser del 187% para la inversión en vivienda, lo que muestra una gran recuperación de las obras de inversión del sector público. Se destacan las inversiones realizadas por la Dirección Nacional de Vialidad para la construcción de autopistas (60% real por encima de 2019) y por el Ministerio de Obras Públicas para Infraestructura de Obras de Transporte (58% real por encima de 2019).

Tabla 3: Gastos de capital

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

	Ene-Oct 2021		Variación 21vs19		Variación 21vs20
Gastos de capital	470.953	↑	10%	↑	54%
Energía	48.173	↓	-2%	↑	65%
Transporte	145.859	↓	-14%	↑	50%
Educación	30.476	↑	44%	↑	180%
Vivienda	37.468	↓	-18%	↑	205%
Agua potable y alcantarillado	69.395	↑	74%	↑	13%
Otros	139.582	↑	38%	↑	48%

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

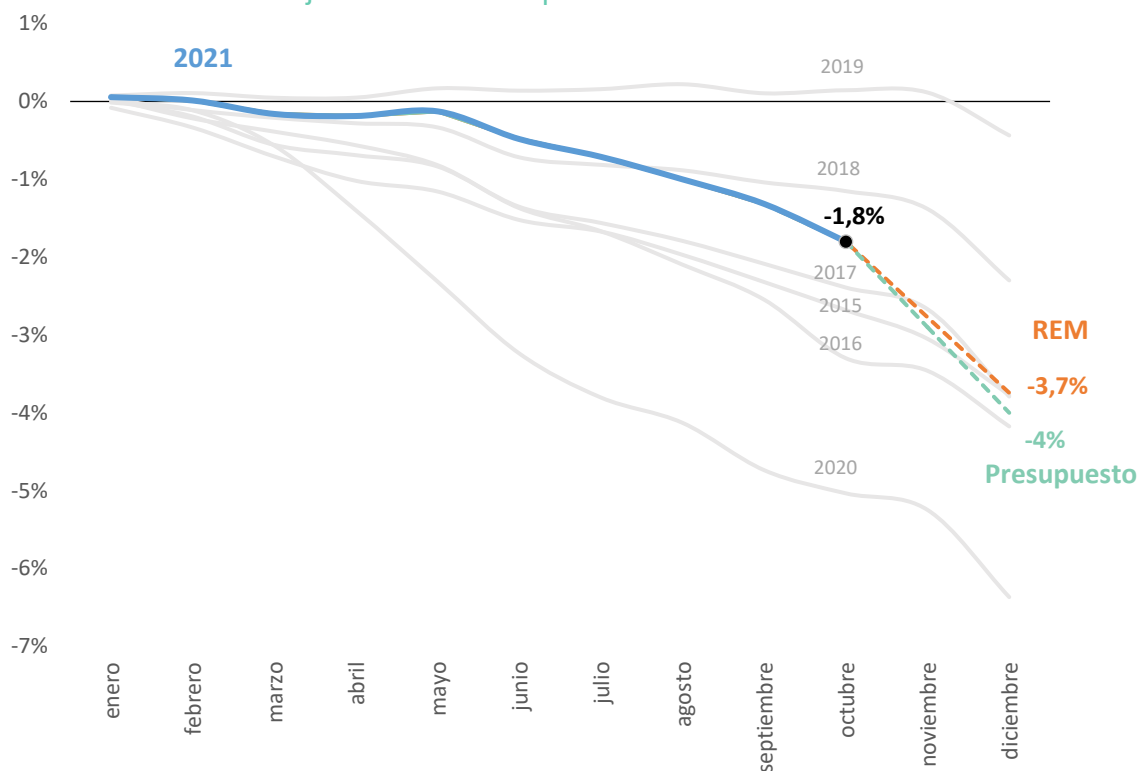
3. Resultados: Se esperan mejores resultados de lo estimado por el presupuesto

El resultado comparado de los datos acumulados a octubre muestra la recuperación económica post pandemia con aumento de los ingresos y disminución de los gastos, lo cual generó un ordenamiento de los resultados económicos en 2021.

En el gráfico 5 se observa que el déficit primario acumulado a octubre es de 1,8% del PBI, lo que se ubica en línea con los niveles de 2017-2018. Al mismo tiempo, el resultado financiero fue deficitario por \$1.344 mil millones, lo que equivale a 3,1% 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 53% menos en términos reales con respecto a 2019).

Gráfico 5: Evolución del Resultado Primario en relación al PBI

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

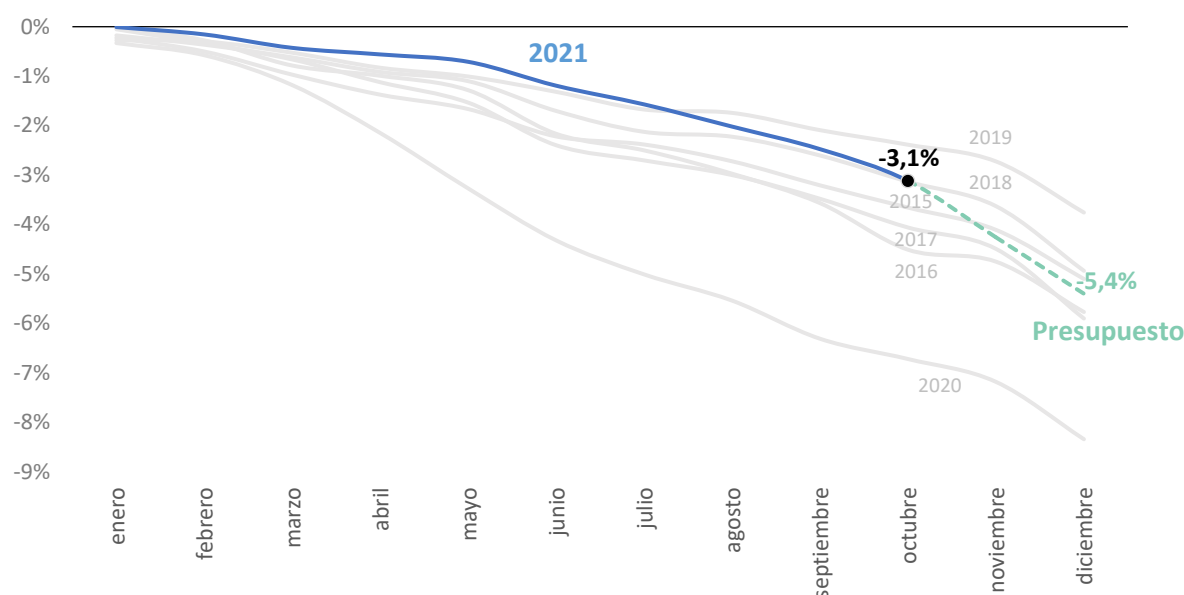


Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC.

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 acomodarse en 2021 con niveles de gasto de 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.

Para lo que resta del año, el mercado a través de las expectativas (REM del BCRA), proyecta un déficit primario de 3,7%, en línea con lo que estimamos que se alcanzaría (3,1%), pero sustancialmente por debajo del déficit presupuestado (4%). Entendemos que, incluso en un escenario de aceleración del gasto en el último bimestre del año, alcanzar los valores del presupuesto parece tarea difícil.

En la tabla 3 estimamos que el déficit primario se encontrará en valores cercanos al 3% del PBI. Esto fue calculado suponiendo un ritmo de gasto similar en término reales los últimos 4 años, descartando a 2019 por ser un año excepcional. Esto implicaría un déficit primario de \$ 1.330 mil millones, de los cuales se llevan ejecutados a septiembre \$776 mil millones, por lo cual, el último bimestre del año debería arrojar un rojo cercano a los \$553 mil millones.

Tabla 3: Estimación del resultado primario del último bimestre de 2021.

En millones de pesos corrientes y como % del PBI. En base caja.

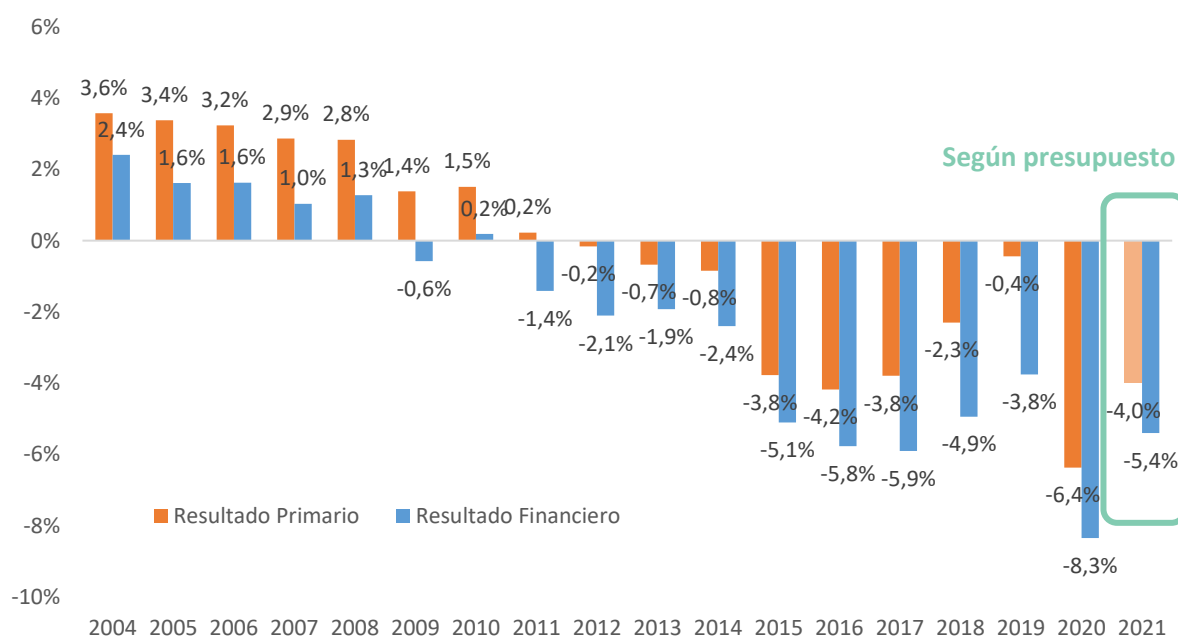
	Estimado		Ejecutado a octubre		Remanente último bimestre	
	Millones de pesos	% del PBI	Millones de pesos	% del PBI	Millones de pesos	% del PBI
Resultado primario						
Presupuesto	\$ 1.724.029	4,0%			\$ 947.385	2,2%
REM	\$ 1.613.500	3,7%	\$ 776.644	1,8%	\$ 836.856	1,9%
Estimación	\$ 1.330.106	3,1%			\$ 553.462	1,3%

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

En el Gráfico 7 podemos ver 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 que durante esta gestión se cambió el perfil de endeudamiento, es decir que los intereses pagados pasaron a ser en dólares y no en pesos. Eso se complica 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 notamos que, de acuerdo a nuestras estimaciones, el déficit primario cerraría el 2021 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: el mismo podría ser en 2021 el más bajo desde 2014.

4. Conclusiones

- Los ingresos sostienen un ritmo de crecimiento real en torno al 10% interanual, lo que sitúa al acumulado anual un 0,4% real por encima de los ingresos de 2019. Si continúa la tendencia de crecimiento económico y recuperación del empleo, los tributos que aún no recuperaron los niveles pre-pandémicos (IVA y las Contribuciones a la seguridad social), lo harán antes de fin de año.
- Los gastos mostraron una importante suba en el mes de octubre explicados principalmente por subsidios económicos, que están por encima del 90% en relación a 2019 (congelamiento de las tarifas), y por la Inversión Pública, que se concentra principalmente en obras de Educación (44% real por encima de 2019), Agua Potable (74% real más que en 2019) y por las transferencias a provincias para gastos de capital.
- El déficit primario acumula a octubre un 1,8% del PBI. Este resultado, equivalente a 776.664 millones de pesos, se encuentra en niveles de 2015.
- El déficit financiero acumulado a octubre fue del 3,1% del PBI y se encamina a cerrar el 2021 como uno de los años de menor déficit financiero en el último lustro. Esto se debe a el pago de intereses de deuda está en niveles mínimos de los últimos dos años, producto de la reestructuración y el cambio en la composición, en la que se prioriza el endeudamiento en moneda local.
- Si se mantiene el nivel de déficit de los últimos bimestres de los años anteriores, estimamos que tanto el déficit primario como el financiero quedarán por debajo del presupuesto.