



CAP 3

SECTOR PÚBLICO NACIONAL



Capítulo 3: Sector público nacional

Más allá del aumento del gasto y los menores ingresos públicos causados por la pandemia del COVID-19, continuar el sendero hacia la reducción del peso del sector público iniciado por la gestión anterior no fue el objetivo del gobierno vigente durante el 2020. Los ingresos evolucionaron por debajo tanto del gasto como de la inflación, cayendo en términos reales y conduciendo a un déficit fiscal récord de 8,5% del producto bruto interno.

Para el ejercicio 2020 los gastos del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF⁵) se ubicaron en 26,4% con respecto al PBI, 4,2 puntos porcentuales más que en 2019. Esto no solo se explica por los gastos extraordinarios que se originaron por la cuarentena, que representan un 3,5% del PBI según el Ministerio de Hacienda de la Nación, sino que se percibe un quiebre de la tendencia a la baja en el gasto público que se había iniciado en los últimos años. Los componentes que explican en mayor parte el crecimiento de las erogaciones son las prestaciones sociales, que tuvieron un incremento de 3,8 puntos porcentuales en relación al PBI, seguidas por los subsidios económicos, con un aumento de 1,0 p.p. en términos del PBI.

Los ingresos mostraron un descenso de 0,5 puntos porcentuales respecto al producto, pasando a ubicarse en un 17,9% del PBI. La caída de la actividad afectó negativamente a los ingresos, lo que se hace visible en la variación negativa del IVA de 0,1 p.p. en relación al PBI. De todos modos, el componente más golpeado en el 2020 fue el de comercio exterior, explicado no solo por la caída del comercio internacional a nivel mundial, sino que se relaciona al fuerte aumento de la brecha cambiaria y el aumento de las retenciones que crean desincentivos a la exportación, y la reimposición de las licencias no automáticas para las importaciones.

En relación a la deuda, en 2020 el stock de deuda bruta al 31 de diciembre se incrementó 4% respecto a igual momento de 2019, pasando de 323 mil millones de dólares a 336 mil millones. En términos de PBI su participación también aumentó, de 90,2% a 104,5%, superando el 100% del producto por primera vez desde 2004.

3.1. Gasto público

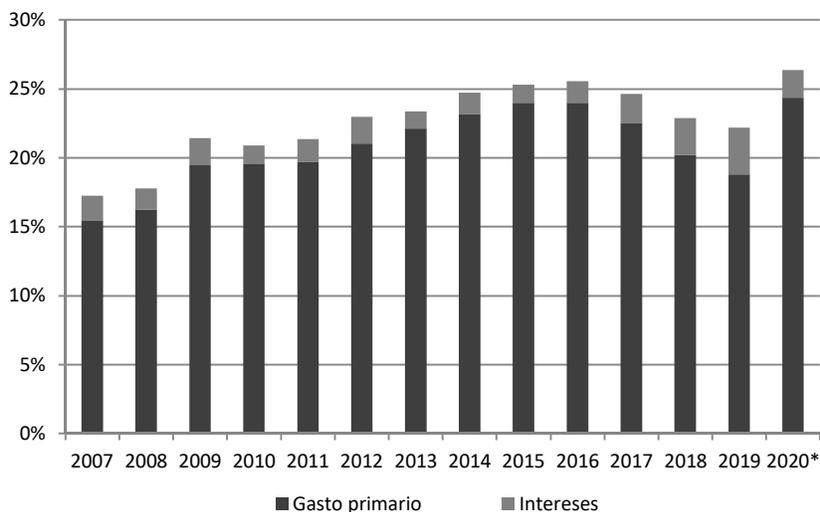
En el 2020 las erogaciones del Sector Público Nacional ascendieron a 7,1 billones de pesos, un 26,4% en términos del PBI, significando un crecimiento de 4,2 puntos porcentuales en relación al PBI, rompiendo la tendencia decreciente observada desde el 2016, como se muestra en el Gráfico 3.1.

El gasto público se puede dividir entre el gasto primario y los intereses. Es claro que el quiebre de la tendencia descendente es consecuencia del crecimiento del gasto primario, ya que la carga de los intereses fue menor en el 2020 respecto a 2019, debido a los ahorros resultantes de la restructuración de la deuda. Mientras que el gasto primario subió 5,6 puntos porcentuales en relación al PBI durante 2020 pasando de 18,8% a 24,4% del PBI, el peso de los intereses cayó 1,4 puntos porcentuales, ubicándose en 2,0% del PBI. Es válido resaltar que la mayor carga que significó el gasto primario no es consecuencia exclusivamente de las medidas de gasto tomadas

⁵ Comprende la Administración Pública Nacional junto a Sociedades y Empresas del Estado, Sociedades de Economía Mixta y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, Fondos Fiduciarios, Entes Públicos con autarquía financiera y Entidades Públicas no estatales donde el Estado tiene el control mayoritario del patrimonio o las decisiones.

para hacer frente a la situación excepcional que representó la cuarentena durante el 2020, ya que estas explican solo un 3,5% del PBI dentro de las erogaciones.

Gráfico 3.1: Gasto del Sector Público No Financiero. Porcentaje del PBI, periodo 2007 – 2020



Nota: * PBI 2020 estimado.

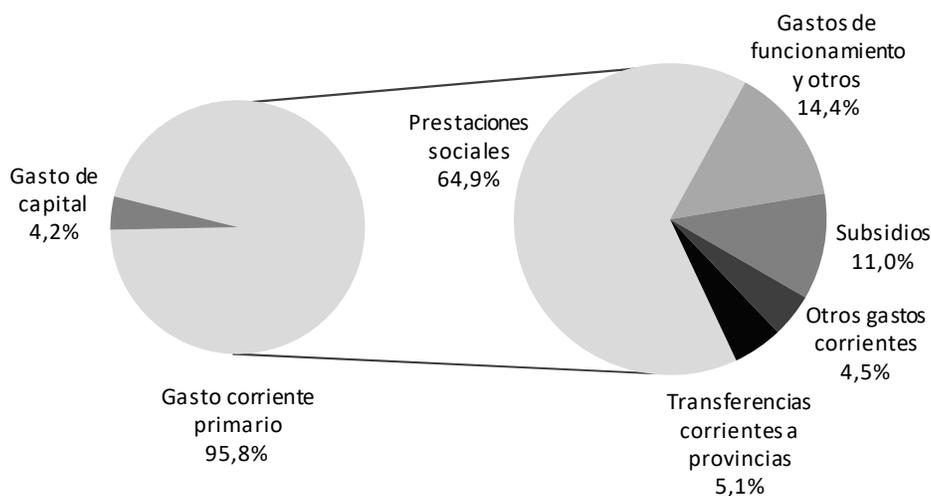
Fuente: IIE sobre la base de INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

3.1.1. Gasto primario

La composición del gasto primario y del gasto corriente primario se muestra en el Gráfico 3.2, donde se observa que durante el 2020 el gasto corriente primario representó un 95,8% del gasto neto de intereses, con un monto que asciende a 6,3 billones de pesos.

A su vez, el componente corriente del gasto primario se puede subdividir para profundizar su estudio. De aquí se obtiene que las prestaciones sociales explicaron un 64,9% del total, seguido por gastos de funcionamiento, con un 14,4%, y subsidios, que alcanzaron 11,0%. En menor medida el gasto corriente primario fue destinado a transferencias corrientes a provincias (5,1%) y a otros gastos corrientes (4,5%).

Gráfico 3.2: Composición del gasto primario del Sector Público No Financiero. Año 2020

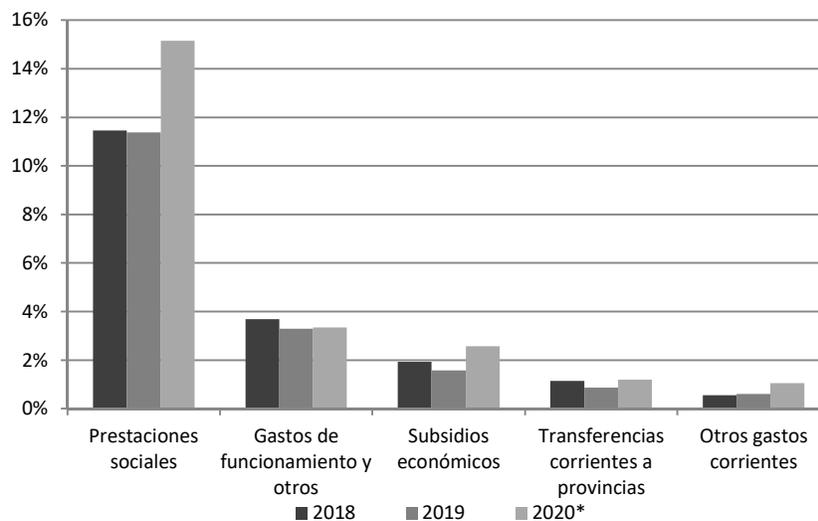


Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

3.1.1.1. Gasto corriente

En relación a la evolución reciente de los principales componentes del gasto corriente primario, presentada en el Gráfico 3.3, se destaca a primera vista el gran peso que tuvieron las prestaciones sociales en el aumento del gasto, creciendo 3,8 puntos porcentuales en términos del producto respecto al año anterior, por lo que pasaron a representar un 15,1% del PBI en 2020. Los gastos de funcionamiento, por su parte, alcanzaron un 3,4% del PBI (0,1 p.p. más que en 2019), mientras que los subsidios económicos se ubicaron en un 2,6% del PBI (1,0 p.p. más que el periodo anterior).

Gráfico 3.3: Gasto corriente del Sector Público No Financiero y sus principales componentes. Porcentaje del PBI, periodo 2018 – 2020



Nota: * PBI 2020 estimado.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

Como puede notarse, durante el 2020 todos los componentes del gasto público corriente aumentaron respecto al 2019, siendo las prestaciones sociales la división con un crecimiento más notorio, probablemente debido a que las medidas para contener el impacto social de la cuarentena estuvieron focalizadas en este concepto de erogaciones.

Recuadro 3.1: IFE, APT y medidas frente a la pandemia

Ante el gran desajuste económico provocado por la llegada del COVID-19 a la Argentina y el aislamiento social, el gobierno nacional llevó a cabo una serie de medidas para apaciguar las consecuencias que tendría en la economía esta situación. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) fueron las dos principales medidas utilizadas para apoyar a los sectores más expuestos ante la crisis.

El Ingreso Familiar de Emergencia surgió como una asistencia económica para los sectores más vulnerables de la sociedad. Fue así una prestación monetaria no contributiva, que se creó para compensar la pérdida o disminución de ingresos de las personas que fueron afectadas por la emergencia sanitaria declarada en marzo del 2020.

EL IFE tuvo un monto de 10.000 pesos por beneficiario, teniendo en cuenta que solo lo podía cobrar un integrante por grupo familiar. Tuvo tres ediciones, abril, junio y agosto del 2020, y la fecha de cobro dependía de algunas variables como la terminación del DNI y si era o no beneficiario de otros programas de ayuda social como la AUH.

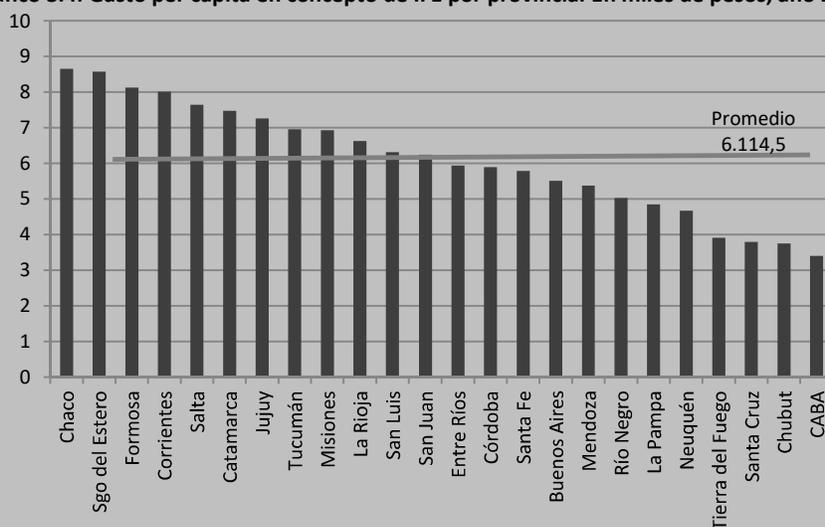
Asimismo, este beneficio les correspondía a personas que se encontraran desocupadas o trabajaran en la economía informal, trabajadores de casas particulares, monotributistas sociales y los de categoría A y B.

Además de lo anterior, los requisitos eran ser ciudadano argentino, residente en el país, o extranjero con residencia legal en Argentina no inferior a dos años, tener entre 18 y 65 años de edad, y no percibir el solicitante, o algún miembro de su grupo familiar, ingresos por trabajo en relación de dependencia (a excepción del realizado en el marco del Régimen Especial para el Personal de Casas Particulares). Los beneficiarios o los miembros del grupo familiar tampoco podían percibir ingresos de trabajos por cuenta propia como Monotributistas de categoría "C" o superiores y régimen de autónomos. Tampoco recibir prestaciones por desempleo, jubilaciones, pensiones, retiros, o planes sociales. Esto último con excepción de los ingresos provenientes del Progresar, Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Asignación por Embarazo para Protección Social.

La cantidad de beneficiarios del IFE fue de casi 8,9 millones de personas distribuidas en todo el país, cifra muy superior a la inicialmente estimada. La provincia de Buenos Aires es la que tuvo mayor cantidad de beneficiarios, con 3.220.662 de personas, seguida por Córdoba con 738.729 beneficiarios.

En agosto, el gobierno introdujo nuevos requisitos para el cobro del IFE. En esta oportunidad quedaron fuera del beneficio los presos y, por otro lado, se aclaró que cuando el solicitante tenga menos de 25 años y el domicilio de residencia registrado en ANSES sea igual al domicilio de sus padres, el grupo familiar se considerará compuesto por el solicitante y sus padres, por lo que. Pero esto derivó en que miembros que en la práctica vivían en un mismo hogar habrían declarado diferentes domicilios para acceder a más de un IFE, lo que podría explicar que la cifra de beneficiarios del programa fue muy superior a la inicialmente estimada por las autoridades.

Gráfico 3.4: Gasto per cápita en concepto de IFE por provincia. En miles de pesos, año 2020



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

En el Gráfico 3.4 se pueden ver las erogaciones per cápita, en concepto de IFE por provincia. En el gráfico se muestra que estas erogaciones fueron mayores en las provincias con mayor tasa de población vulnerable, como la provincia de Chaco y Santiago del Estero. Por otro lado, las provincias que mayor cantidad de beneficiarios tuvieron fueron Buenos Aires con 3.220.662 de beneficiarios, seguida por Córdoba con 738.729 de beneficiarios.

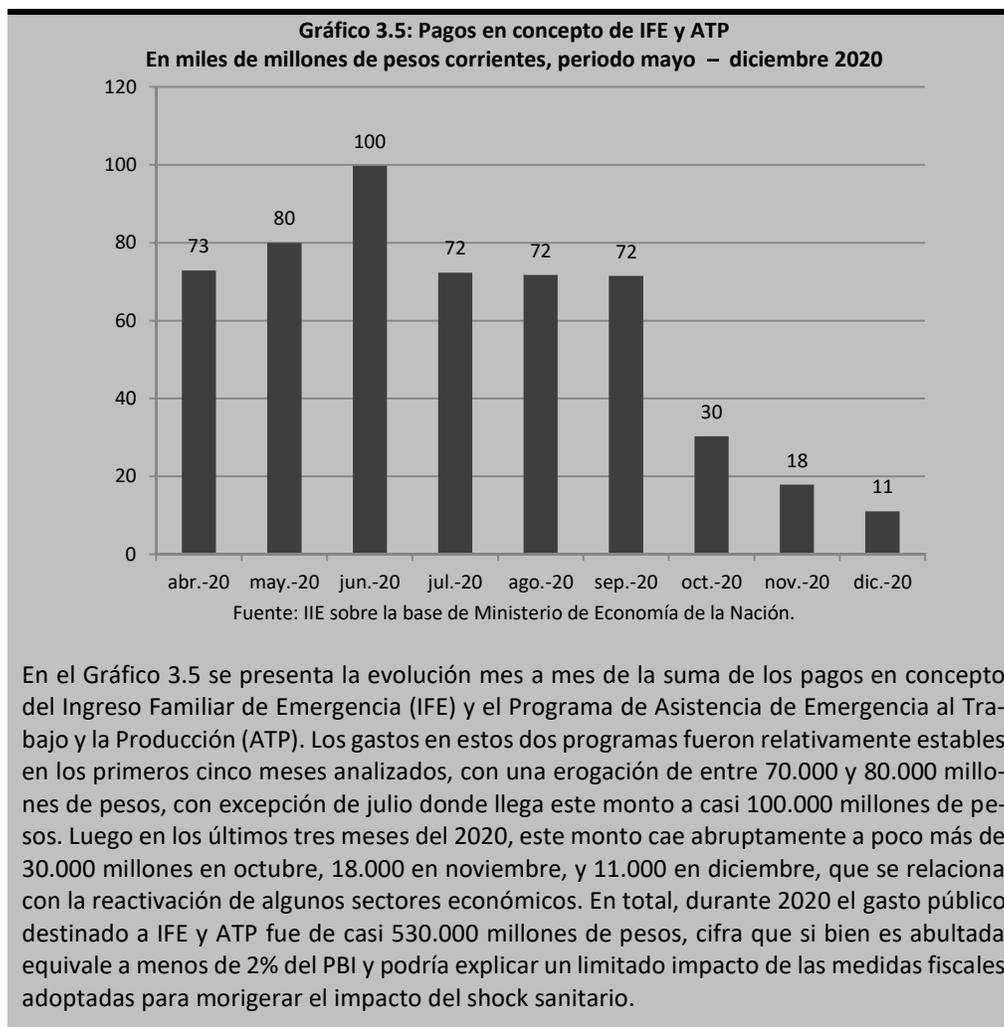
Por su parte, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) lanzó una serie de medidas con el objetivo de que muchas empresas privadas de los sectores más afectados continúen con el pago de salarios de sus trabajadores durante la cuarentena. Este programa incluía cinco beneficios: la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el Salario Complementario (asignación que paga el Estado Nacional para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado), créditos a tasa cero para Monotributistas y trabajadores autónomos sin ningún costo financiero, crédito a tasa subsidiada para empresas, y un sistema integral de prestaciones por desempleo.

El ATP fue creado por decreto el primero de abril de 2020 y finalizó en diciembre del mismo año, teniendo un total de nueve ediciones mensuales. En el transcurso de este tiempo el programa sufrió algunas modificaciones como la inclusión en ATP de actividades no contempladas inicialmente, la inclusión de firmas de más de 800 empleados y las que iniciaron sus actividades en el 2020.

La medida más importante que afectó al ingreso de los trabajadores fue la del salario complementario que, cuando se lanzó el programa, debía ser equivalente al 50% del Salario Neto de los trabajadores de la empresa no pudiendo ser inferior a 1 salario mínimo vital y móvil ni superior a 2 por trabajador. Posteriormente el máximo pasó a 1,5 salarios mínimos vitales y móviles y en diciembre llegó a 1,3, lo que evidencia el paulatino descenso del monto del beneficio que fue justificado con la progresiva reactivación de las distintas actividades. Estos límites dependían de la cantidad de empleados de la empresa y de si eran actividades consideradas críticas.

Para acceder a los primeros tres beneficios era necesario, entre otras cosas, que la actividad económica haya sido efectivamente afectada por la cuarentena en la zona donde se desarrolla la empresa. Estas actividades eran determinadas y publicadas en un listado publicado por el gobierno. Otro de los requisitos era tener una cantidad relevante de trabajadores contagiados por el COVID-19, en aislamiento obligatorio, o con permiso de ausentarse por estar en grupo de riesgo o por tener obligaciones de cuidado familiar relacionadas al COVID-19. Adicionalmente, las empresas debían sufrir una importante reducción interanual en la facturación. Esto último se determinaba como cierto porcentaje de disminución interanual que fue variando en las distintas ediciones del programa ATP.

Si por el contrario las empresas presentaban una facturación de hasta 30% mayor que el año anterior podían obtener créditos a tasa subsidiada y avalados por el gobierno, con el fin de pagar los salarios. En el caso de los créditos lo que variaron fueron las tasas. En este sentido, si la facturación era, en términos interanuales, invariante o hasta un 10% mayor, la tasa era cero; si la facturación verificaba un ascenso interanual entre 11% y 20%, la tasa era 7,5%; y para empresas que hayan facturado entre 21% y 30% más que el año previo, la tasa era de 15%. Además de estos créditos, continuaron los créditos a monotributistas y autónomos, se lanzó una versión de créditos destinados a trabajadores vinculados con la cultura, y una línea PyMEs Plus, con una tasa subsidiada del 24 por ciento, destinada a las micro y pequeñas empresas. La posibilidad de obtener alguno de estos créditos o subsidios, así como como la tasa y monto del mismo, dependía de variables de las empresas como cantidad de trabajadores, variación de facturación, su categoría de actividad "crítica" o "no crítica", y el monto de los salarios de los trabajadores. Este último también afectaba al beneficio de salario complementario cuando este era superior a 140.000 pesos.



Recuadro 3.2: El cambio en la fórmula de movilidad jubilatoria profundiza las deficiencias del sistema previsional argentino

Desde 2008 se aplican fórmulas para ajustar las jubilaciones. Dado que la fórmula de ajuste por recaudación y salarios generó un aumento del gasto desmedido y no era sustentable, en 2017 se introdujo una modificación mediante la cual se pasó a ajustar según inflación pasada, tal como se hace en la gran mayoría de los países. Sin embargo, dado que luego de esa reforma la inflación creció las jubilaciones quedaron rezagadas respecto a la inflación en tanto 2018 como 2019. Cuando ya en 2020, con una inflación menor a la del año anterior, las jubilaciones iban a ganarle a la inflación, se suspendió la fórmula. Con esto, a partir de 2021 se vuelve a una fórmula muy similar a la anterior a 2017, la cual va a aplicar con un rezago de 6 meses. Es decir, el ajuste de las jubilaciones de 2021 será en función, en parte, de los cambios recaudatorios y de salarios de 2020. Esta fórmula es inconveniente puesto que introduce prociclicidad en el gasto público; debido a que la recaudación y los salarios varían en la misma dirección que la actividad económica, el gasto en seguridad social aumentará en las expansiones y se reducirá en las recesiones, todo al revés de lo que debiera ser para atenuar el impacto de los ciclos económicos sobre la población.

Pero más allá de las deficiencias en la fórmula de ajuste, siguen sin atenderse problemas estructurales del sistema previsional que afectan su sustentabilidad financiera, como son los regímenes de privilegio, la elevada informalidad y deficiencias en la focalización de los beneficios.

En efecto, la existencia de regímenes de privilegio y tratamientos especiales hacen que una gran cantidad de beneficiarios reciben mucho más de lo que aportaron. Además, al existir una elevada informalidad, muchas personas pasan muchos años sin contribuir al sistema. Como consecuencia, según cálculos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), 22% de los trabajadores llegan a los 65 años con al menos 20 años de aporte al sistema. Finalmente, se estima que, de los 3 millones de beneficiarios de moratorias, la mitad no son vulnerables, lo cual denota las fallas de focalización del sistema; independientemente de ello, la carga por esos beneficiarios no debiera estar a cargo del sistema previsional sino de algún presupuesto o programa asistencial.

Recuadro 3.3: Medidas que deterioran nuestra infraestructura y competitividad

Durante el 2020 se tomaron medidas que afectaron negativamente el funcionamiento de tres sectores estratégicos de la economía argentina: el transporte terrestre, telecomunicaciones y transporte aéreo. A continuación, se detallan los aspectos salientes en cada uno de ellos.

Estatización de corredores viales

En primer lugar, en febrero de 2020 el gobierno anunció la estatización progresiva de cinco corredores viales. La justificación manifestada fue el deterioro e incumplimiento de obligaciones contractuales por parte de las empresas privadas que tenían concesión sobre dichos corredores. Vale destacar que los contratos fueron originalmente establecidos en 2018 bajo el sistema de Participación Público Privado (PPP), un esquema en el que el privado invierte el capital necesario para una obra pública a cambio de un bono del Estado, luego de terminar la misma, además del flujo de la recaudación por una determinada cantidad de años. En aquella oportunidad, se adjudicaron seis corredores viales bajo la modalidad PPP, recibiendo los privados el flujo de fondos generado por los peajes.

La estatización de los corredores viales comenzó en febrero y para agosto ya se habían rescindido cinco de los contratos realizados. Ante ello, la administración de esos corredores pasó a manos de la Dirección Nacional de Vialidad a través de la empresa Corredores Viales S.A (creada en 2017 con el objetivo de estatizar corredores con deficiencias). Esta medida tuvo como consecuencia directa el traspaso de 1.741 empleados a planta estatal, quienes pasaron a formar parte de Corredores Viales S.A. Ello implica el aumento del gasto corriente del Estado en un contexto donde el déficit fiscal es insostenible.

Dada la situación deficitaria del Estado, y teniendo en cuenta las experiencias pasadas en lo atinente a la estatización de empresas, éste no se encuentra en condiciones de incrementar sus gastos, y en particular sus gastos corrientes. Más aún, es de esperar que, ante la escasez de recursos del Estado y dudas respecto a su capacidad de gestión, se vea afectado el mantenimiento y las inversiones en el sector, lo que podría provocar el deterioro de los corredores. Esto obviamente impacta de manera negativa en la competitividad de sectores estratégicos de nuestro país, como el agro y la industria, que hacen un uso intensivo de la infraestructura vial.

Nuevas regulaciones en telecomunicaciones

Por otro lado, bajo el contexto de pandemia se decretó cuarentena estricta desde el mes de abril que luego, paulatinamente, se fue flexibilizando. Esta circunstancia llevó a un uso masivo del internet y dispositivos electrónicos desde el hogar que permitieran continuar con las actividades relacionadas, principalmente, trabajo y educación.

En este contexto, por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N°690/2020 emitido el 21 de agosto de 2020, el gobierno dispuso que las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) que incluye internet, telefonía móvil y TV paga, son servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia. Según la normativa, el principio de competencia procura generar eficiencia económica y beneficiar el interés público, intentando ofrecer al usuario mayor variedad de servicios y precios más bajos. Ello implica que el Estado debe establecer planes accesibles e inclusivos que garanticen la prestación básica universal y obligatoria de los mencionados servicios. De esta forma, a través del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), el Estado podrá regular los precios que establezcan las empresas prestadoras por sus servicios.

A partir de ello y en el marco de la emergencia sanitaria, el decreto suspende cualquier aumento o modificación de precios establecidos o anunciados desde el 31 de julio y hasta el 31 de diciembre de 2020, mientras que para futuros aumentos las empresas prestadoras deberán contar con autorización previa del Estado. Cabe mencionar que desde marzo de 2020 (por DNU N°311) ya se encontraba prohibido el corte de los servicios a aquellos usuarios que se encontrasen en mora, quedando obligadas las licenciatarias a mantener un servicio reducido.

Además, se aplicaron modificaciones a la Ley Nacional N° 27.078 (conocida como “Ley Argentina Digital” y sancionada en 2014), de forma tal que allí quede expreso el carácter de servicio público en competencia para los servicios de las TIC y que la autoridad de aplicación (ENACOM) garantizará su efectiva disponibilidad.

Si bien el objetivo del mencionado decreto es crear nuevos derechos y facilitar el acceso al internet, telefonía móvil y TV paga, no menciona la fuente de financiamiento de los mismos, lo que conlleva a que las empresas prestadoras sean quienes deban afrontar los costos de los subsidios, haciendo menos rentables sus negocios. Cabe mencionar que en materia de telecomunicaciones ya existe desde el año 2000 (Decreto 764/00) un fondo para financiar la prestación de servicios con tarifas diferenciales a personas, instituciones o áreas geográficas que no puedan enfrentar el costo pleno de los servicios. El mismo está formado por el 1% de la facturación total del conjunto de las empresas del sector, es decir, de los fondos que éstas normalmente cobran a sus propios usuarios finales al fijar libremente sus precios. Sin embargo, el decreto no hace alusión a dicho fondo por lo que se estima que no será una fuente de financiamiento de estas nuevas medidas.

Luego, el 18 de diciembre de 2020 se sancionó el Decreto N°1466/2020 en donde se autorizó un aumento de 5% (sobre los precios vigentes al 31 de julio del 2020) en las tarifas de los servicios de telefonía móvil y fija, internet y televisión por cable. Esta última medida dificulta aún más los balances de las empresas prestadoras. Mientras que sus costos aumentan debido a las nuevas prestaciones universales que deben financiar, sus ingresos reales disminuyen dado que el aumento del 5% otorgado es menor a la inflación de 17,6% experimentada durante el periodo en que se mantuvieron congeladas las tarifas.

Las medidas implementadas por el gobierno generan una inconsistencia entre los servicios básicos y la regulación de los precios del resto de los servicios. Esto es, cuando se subsidia y regula el precio de un servicio para un grupo de usuarios, el financiamiento para ello proviene del grupo que no es subsidiado y al que se le establecen precios libres. Al establecer, además de los servicios básicos una regulación en los precios generales, la rentabilidad de

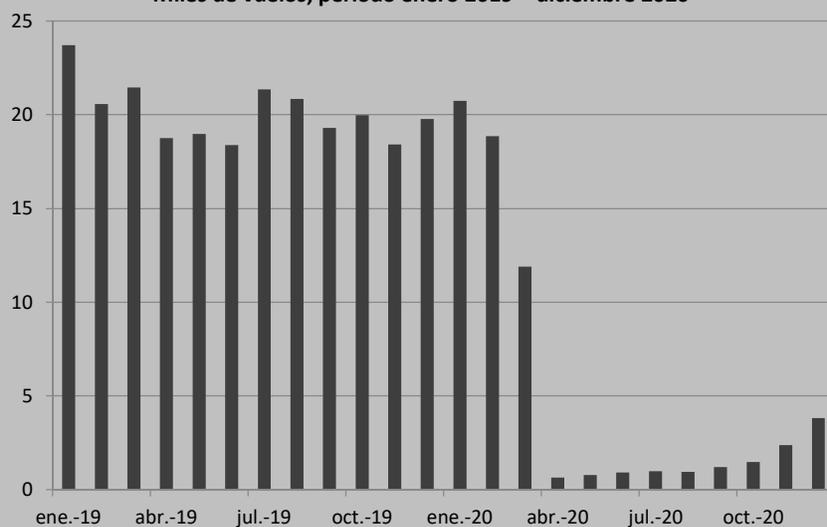
las empresas prestadoras se ve afectada. Como consecuencia, a mediano y largo plazo, se genera una disminución en la inversión, lo que repercute en un empeoramiento de la calidad de los servicios.

Concluyendo, estas nuevas regulaciones son excesivas y se alejan de las típicas regulaciones sobre el sector que existen en otros países, donde se busca evitar prácticas monopólicas que alejen la asignación de recursos, de lo que sería la ideal en competencia perfecta.

Cierre del aeropuerto El Palomar y restricciones en los vuelos

Con la llegada de la pandemia, el volumen de vuelos disminuyó considerablemente al restringirse los movimientos aéreos con el fin de evitar una mayor propagación del virus COVID-19. Esto se evidencia en el Gráfico 3.6, donde en abril solo se realizaron 634 vuelos de cabotaje e internacionales, un 96,6% menos que en abril de 2019. En los meses posteriores se registraron caídas interanuales superiores al 90%, a excepción de noviembre y diciembre donde los vuelos disminuyeron en un 87,2% y 80,7% respectivamente, reflejando una lenta mejoría en el sector aéreo comercial.

Gráfico 3.6: Evolución de los vuelos comerciales
Miles de vuelos, periodo enero 2019 – diciembre 2020



Fuente: IIE sobre la base de Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC).

Cabe aclarar que, durante las restricciones a los vuelos, el gobierno asignó a la empresa estatal Aerolíneas Argentinas, para la repatriación de aquellos turistas argentinos que se encontraban varados en exterior. Esto permitió a la compañía estatal seguir en actividad, evitando un deterioro de los ingresos similar al del resto de las compañías, que estuvieron inactivas.

Por otro lado, debido a la disminución en la frecuencia de los vuelos, el gobierno decidió trasladar a las empresas que operaban en el Aeropuerto El Palomar al de Ezeiza, por lo que el primero se mantuvo abierto sólo para vuelos diplomáticos/gubernamentales, privados y para la Fuerza Aérea Argentina.

El aeropuerto El Palomar (EPA), es considerado como el primer aeropuerto para aerolíneas low-cost de Argentina. Cuenta con prestaciones básicas que disminuyen los costos de operación para las aerolíneas y reducen los valores de las tasas de embarque. Sin embargo, además de la disminución del volumen de vuelos, el gobierno justificó su medida alegando que

el deterioro del aeropuerto requeriría realizar importantes inversiones, no solo en la terminal de pasajeros, para garantizar un servicio mínimo, sino sobre todo una importante inversión de reconstrucción de la pista de aterrizaje, especialmente para mantener la operación comercial. Ante esto, no se espera una reapertura de este aeropuerto al menos en 2021.

Por su parte, posteriormente se acordó que las empresas aéreas low-cost continuaran operando en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza y Aeroparque (cuando se habilite), ambos preparados para brindar una operación segura en condiciones operacionales y sanitarias, con las mismas tasas aeroportuarias que abonaban en El Palomar, a efectos de garantizar puestos de trabajo y la continuidad de las operaciones de dichas empresas.

Más allá de esto, la falta de previsibilidad en las regulaciones genera expectativas inciertas por parte de las low-cost, en particular de que se mantengan los bajos costos operativos, lo cual afecta la rentabilidad esperada.

Además de las aerolíneas low-cost, se vieron afectadas principalmente por la pandemia, la disminución de los vuelos y la inestabilidad macroeconómica a nivel país otras firmas extranjeras. La compañía Air New Zealand fue la primera en retirar sus operaciones de la Argentina, seguida por Emirates, aunque ésta las suspendió por tiempo indefinido. Luego, siguió el cese de operaciones de Latam Airlines Argentina, desvinculando a 1.700 empleados locales, mientras que Qatar Airways, entre otras, disminuyó las rutas en las que operaba.

Como consecuencia de la menor presencia de líneas aéreas en la industria y las trabas regulatorias impuestas por el Estado a favor de la compañía estatal, es de esperar que el sector pierda competencia, lo cual en definitiva perjudicará a los consumidores con menor conectividad y mayores precios. Esto no solo afecta a la industria aerocomercial sino también a un sector muy dinámico y con alto potencial para el país como el turismo.

En resumen, las circunstancias adversas por las que atravesó el país (y el mundo) a raíz de la pandemia de COVID-19, sumado a la ya inestable macroeconomía argentina afectó negativamente a la rentabilidad de las aerolíneas. A ello se sumó el cese de operaciones comerciales en el Aeropuerto El Palomar, el cual permitía a las aerolíneas low-cost operar a un bajo costo y ofrecer servicios económicos que incrementaron la conectividad durante su funcionamiento. Se espera que la recuperación en este sector sea lenta y progresiva, debido a que no solo depende de factores internos, sino que a nivel mundial el turismo se encuentra aún mermado.

Recuadro 3.4: El congelamiento de tarifas profundiza los desequilibrios macroeconómicos

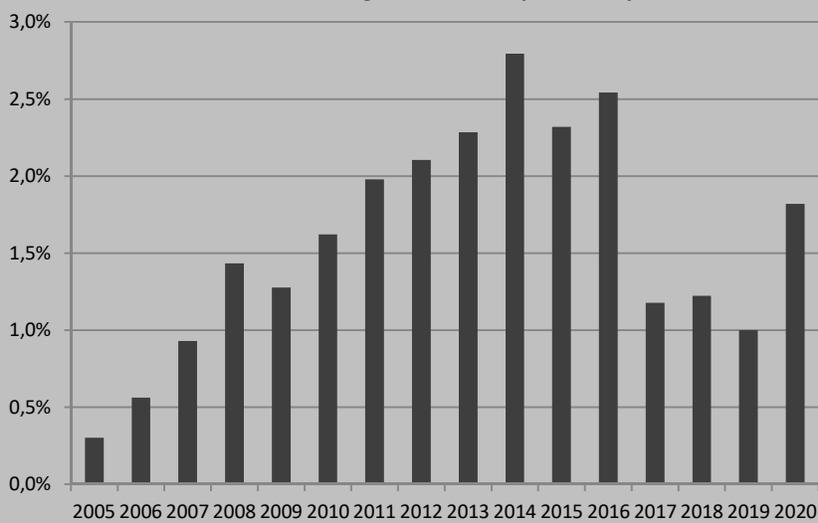
La primera década del siglo se caracterizó por un congelamiento de tarifas que tuvo como consecuencia una fuerte distorsión de estos precios en relación al resto de los precios de la economía. Desde 2000 hasta 2015, la tarifa eléctrica en el Área Metropolitana de Buenos Aires aumentó solamente 30%, mientras que el costo de producir energía eléctrica aumentó más del 600% en dólares y la inflación avanzó a un ritmo superior al 1300%. En forma similar, las tarifas de gas acumularon un crecimiento de 169% en los partidos del norte y el oeste de la provincia de Buenos Aires, y un crecimiento inferior al 30% en la región patagónica y en los partidos del sur de Buenos Aires en el mismo período bajo análisis.

La consecuencia de esta situación fue una gran caída en las inversiones, con el consiguiente deterioro en la infraestructura del sector y también distorsiones en las decisiones de consumo. El resultado lógico de estos eventos fue una caída y cambio de signo en el balance energético, que pasó de ser superavitario hasta 2010 a deficitario desde 2011.

En términos fiscales esta situación de atraso fue muy costosa, ya que el gobierno nacional debió incurrir en una elevada y creciente carga de gastos en subsidios. Lo anterior queda de manifiesto en el Gráfico 3.7, en donde se puede observar que estos subsidios llegaron a representar el 2,8% del PBI en el año 2014.

Adicionalmente, los subsidios energéticos no se encontraban focalizados y generaron un esquema regresivo en su distribución; entre 2012 y 2015 el 20% más rico de la población (quinto quintil) recibió aproximadamente el doble de subsidios económicos que el 20% más pobre (primer quintil).

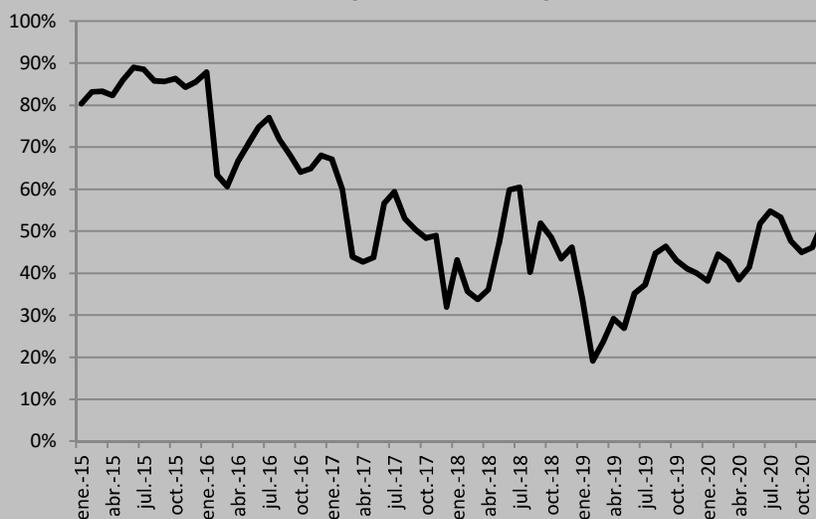
Gráfico 3.7: Subsidios al sector energético. Porcentaje del PBI, periodo 2005 – 2020



Fuente: IIE sobre la base de ASAP, INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

Partiendo con esta situación de base, luego de un período 2016-2019 en que se tomaron una serie de medidas destinadas a contrarrestar el elevado costo fiscal y las distorsiones ocasionadas por el atraso de las tarifas de los servicios públicos, en 2020 se volvió a la práctica de atrasar las tarifas de servicios públicos.

Entre 2016 y 2019, se planeó una reducción gradual de los subsidios otorgados por el Estado a este sector, a la vez que se evitó un impacto elevado sobre las finanzas de los hogares más vulnerables. A fines de 2015, el precio mayorista de la energía eléctrica representaba solamente un 14,4% de su costo de generación, tal como puede observarse en el Gráfico 3.8, en donde los subsidios al sector representaban un 85,6% del costo. Durante el año 2016 el ratio precio/costo ratio aumentó a un 30% y en 2017 a casi un 50%, es decir, casi la mitad del costo. En 2018 se supera levemente este valor y durante 2019 sigue incrementándose, llegando en febrero de 2019 a representar el precio el 80,8% del costo de generación. Esto implicaba, como se ve gráficamente, subsidios inferiores al 20%. Sin embargo, esta situación se revierte durante el año 2020, en que los subsidios al sector volvieron a superar el 40% del costo, llegando en el mes de diciembre a representar un 51,7% del mismo.

Gráfico 3.8: Subsidio en % del costo de generación de energía eléctrica. Periodo 2015 – 2020

Fuente: IIE sobre la base de CAMMESA.

La readecuación tarifaria llevada a cabo durante la gestión anterior permitió consolidar las finanzas públicas nacionales, ya que entre 2015 y 2017 los subsidios al sector energético en términos del PBI se redujeron casi un 50%, pasando de un 2,3% a un 1,2% del PBI, tal como se observa en el Gráfico 3.7. En 2019, los subsidios a la energía representaron solamente el 1% del PBI, la menor cifra en más de 10 años. Adicionalmente, se recuperó una balanza energética equilibrada y se disminuyeron fuertes distorsiones de precios, e inequidades sociales y regionales.

Como contrapartida, la recomposición tarifaria generó presiones temporarias en la inflación, que luego también derivaron en sucesivos congelamientos de tarifas de servicios públicos a nivel nacional desde abril de 2019 que se profundizaron en 2020, año en que la carga de subsidios pasó de 1 a 1,8% del PBI. De no tomarse las medidas correctivas necesarias, esto podría representar en el futuro un problema grave en términos de bajas inversiones en el sector, uso ineficiente de la energía, y déficit energético, fiscal y externo.

3.1.1.2. Gasto de capital

Los gastos de capital acumularon en 2020 un total de 280 mil millones de pesos, un 1,0% en términos relativos al PBI, 0,1 p.p. menos que en 2019. Al analizar sus distintos componentes, el principal resulta ser el concepto de transferencias de capital, con un 48,4% del total del gasto de capital, explicado en parte por las erogaciones extraordinarias consecuencia del COVID-19.

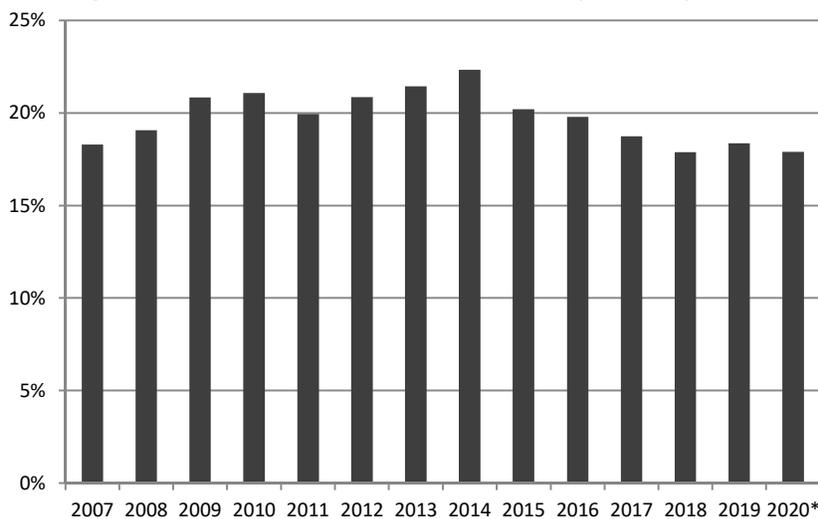
En segundo lugar, la inversión real directa representó un 48,3% del gasto de capital, revirtiendo la primacía que tuvo este componente en 2019 en el que ocupaba un 53,6% del total. Por último, la inversión financiera explicó un 3,4%, cayendo en términos nominales incluso respecto al año anterior.

3.2. Ingresos

Los ingresos totales del SPNF alcanzaron un total de 4,8 billones de pesos, representando en términos del PBI un 17,9%, lo que equivale a 0,5 puntos porcentuales menos en relación al

producto respecto de la situación de 2019. Esta caída de los recursos totales es consecuencia en gran parte de la fuerte caída de la actividad en el 2020, ocasionada por la pandemia y la cuarentena, como por deficiencias de la política económica. Como se muestra en el Gráfico 3.9, la caída en términos del PBI no es tan marcada porque al mismo tiempo que la recaudación bajó por la menor actividad, en 2020 se incrementó el peso de recursos tributarios provenientes del impuesto a los bienes personales y de otros impuestos no vinculados a la actividad económica.

Gráfico 3.9: Ingresos del Sector Público No Financiero. Porcentaje del PBI, periodo 2007 – 2020

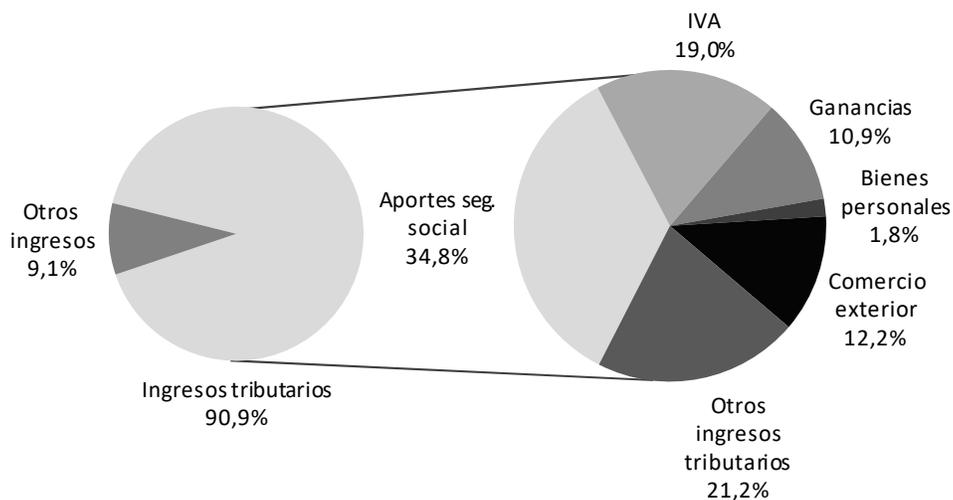


Nota: * PBI 2020 estimado.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

En efecto, los ingresos tributarios se ubicaron en 4,4 billones de pesos, un 16,3% del producto, incrementándose 0,3 puntos porcentuales en relación al PBI respecto al 2019. A su vez, los recursos tributarios significaron un 90,9% del total, pudiendo visualizar el peso que tiene en los ingresos, como se observa en el Gráfico 3.10. Una mayor desagregación de este componente muestra que la mayor parte de los ingresos tributarios es explicada por los aportes a la Seguridad Social, que representan un 34,8% del agregado, seguido por otros ingresos tributarios con un 21,2%, que abarca varias subdivisiones de menor relevancia. En tercer lugar, el IVA ocupa un 19,0% de los recursos tributarios, luego viene ganancias con un 10,9%, comercio exterior con 12,2% y por último bienes personales con un 1,8%.

Gráfico 3.10: Composición de los ingresos e ingresos tributarios del Sector Público No Financiero Año 2020



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

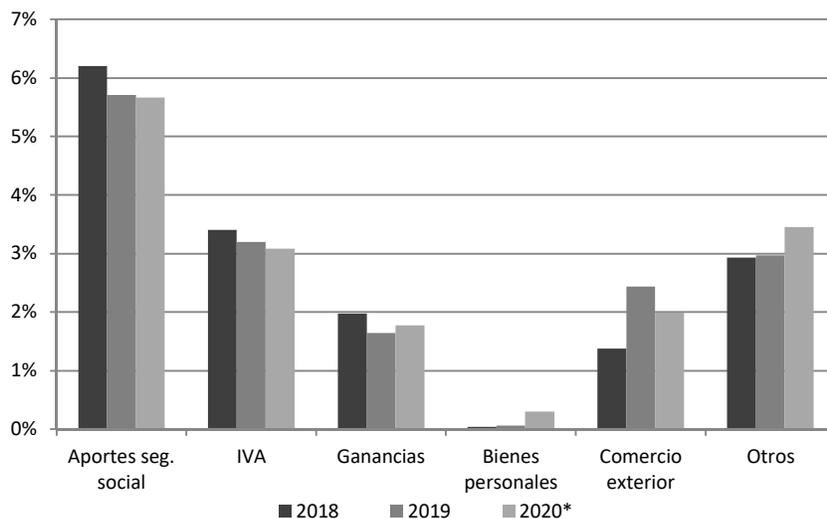
3.2.1. Ingresos Tributarios

La evolución de los principales componentes analizados de los ingresos tributarios es presentada en el Gráfico 3.11, donde se visualiza que los aportes de la Seguridad Social se mantuvieron sin cambios respecto al año anterior en un 5,7% del PBI. Por otro lado, el IVA cayó 0,1 puntos porcentuales en términos del producto, relacionado a la caída de la actividad económica de 2020, pasando a significar un 3,1% del PBI. En cambio, ganancias y bienes personales incrementaron su recaudación en 0,1 y 0,2 p.p. respecto al PBI, pasando a ubicarse en un 1,8% y 0,3% del PBI respectivamente. El aumento de los recursos obtenidos por bienes personales se explica por la suba de las alícuotas dispuesta a fines de 2019.

Continuando con el análisis, la recaudación proveniente del comercio exterior, ya sea por el lado de las importaciones o exportaciones, se deterioró en 0,4 puntos porcentuales respecto al PBI, ubicándose en 2% del producto. Esto sucedió principalmente por la caída del comercio internacional a nivel mundial consecuencia de la propagación del COVID-19. También influye en esa dinámica el fuerte aumento en la brecha cambiaria, el aumento de las retenciones a las exportaciones y el retorno de las licencias no automáticas de las importaciones debido a la falta de entrada de divisas por las mismas medidas impuestas por el gobierno.

Por último, la categoría "Otros" mostró un crecimiento de 0,5 puntos porcentuales en relación al PBI respecto a 2019, pasando a recaudar un 3,5% del producto. Esto se relaciona con nuevos impuestos como el aplicado al mercado cambiario, el impuesto PAIS, establecidos para incrementar la recaudación, ajustando por el lado de los ingresos en lugar de controlar el nivel de gasto de Sector Público.

**Gráfico 3.11: Ingresos tributarios del Sector Público No Financiero y sus principales componentes
Porcentaje del PBI, periodo 2018 – 2020**



Nota: * PBI 2020 estimado.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

Nuevamente es importante resaltar el cambio de rumbo de la política fiscal, pasando de una visión simplificadora de tributos y de reducción de la presión impositiva para corregir a través de los gastos, a una óptica enfocada en el aumento en la presión tributaria y de la complejidad del sistema y aumento en el gasto, más allá de las contingencias causadas por la pandemia.

Recuadro 3.5: El impuesto a la riqueza va a contramano de la recuperación económica

El 18 de diciembre del año 2020 se promulgó la Ley Nacional 27.605 “Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia”, el cual establece el llamado impuesto a la riqueza o impuesto a las grandes fortunas. Esta carga tributaria es, supuestamente, de carácter excepcional en un contexto de emergencia y recaerá sobre personas humanas y sucesiones indivisas residentes o no del país para las cuales el valor de la totalidad de sus bienes supere los 200 millones de pesos. Desde la administración nacional se informó que este nuevo tributo alcanzaría a alrededor de 9.298 personas y se estimó una recaudación de entre 307 y 420 mil millones de pesos. A modo comparativo por el impuesto a las ganancias en 2020 se recaudaron 480 mil millones de pesos.

Por otro lado, esta nueva normativa detalla la aplicación que se le dará a los montos recaudados, dividiéndose entre la compra y/o elaboración de insumos para la prevención y asistencia sanitaria, incluyendo medicamentos y vacunas (20%), subsidios a PyMes (20%), el programa integral de becas Progresar (20%), el Fondo de Integración Socio Urbana (15%) y programas y proyectos de exploración, desarrollo y producción de gas natural aprobados por la Secretaría de Energía de la Nación (25%).

Este incremento en la ya elevada carga tributaria nacional, resulta cuestionable desde el punto de vista legal y constitucional y podría tener efectos adversos en una economía muy afectada por la crisis sanitaria.

En efecto, surgen preocupaciones relativas al diseño y a la implementación del nuevo impuesto, incluyendo su superposición con el impuesto a los bienes personales cuya alícuota creció en cinco veces desde 2018; el desvío de recursos necesarios para la reactivación productiva para el pago de este aporte; y el sacrificio de activos que deberán hacer algunos

contribuyentes como consecuencia de que el gravamen sobre la riqueza no solo se dará sobre aquella de carácter líquida. Las inconsistencias de la norma no terminan allí; empresas que enfrentan dificultades financieras por la crisis económica y que recibieron apoyo estatal a través del programa ATP ahora serían sometidas a pagar este nuevo impuesto. Por otro lado, el criterio para definir la base imponible a partir de los 200 millones de pesos no tiene un fundamento claro; resultando inequitativo que un contribuyente con una base imponible levemente inferior a ese valor no pague el aporte.

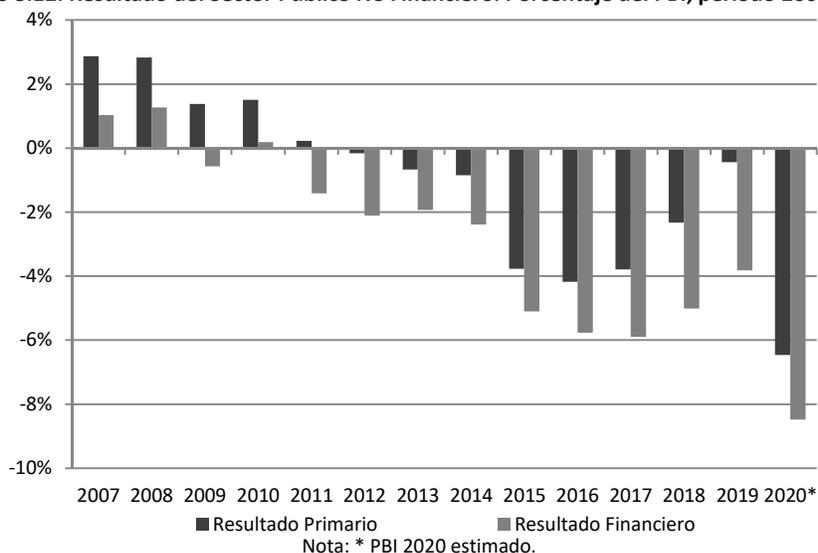
La aplicación de tributos a las grandes fortunas es poco común en los países desarrollados; mientras que, a comienzos de 1990, doce países miembros de la OCDE aplicaban impuestos sobre la riqueza, actualmente, en la práctica únicamente tres de ellos mantienen esta carga impositiva. Así, durante los últimos 30 años, Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo y Suecia eliminaron el gravamen a la riqueza a causa de su limitado poder recaudatorio y los inconvenientes administrativos asociados a este, mientras que seis países mantienen este impuesto pero con elevadas exenciones a la base imponible.

Esta medida, cuyo principal objetivo es la obtención de fondos para aminorar el déficit fiscal, resulta inoportuna e incrementa la falta de previsibilidad y la desconfianza en la toma de decisiones de inversión en el país. Con el fin de contar con un sistema tributario más progresivo, como alternativa a medidas económicas como son el impuesto a la riqueza, se debería recurrir a una reforma tributaria integral, que simplifique el sistema y disminuya el peso de los impuestos sobre nuestra economía, de forma consistente y estable en el tiempo. El ajuste de las cuentas públicas no puede concretarse mediante más impuestos, sino a partir de una revisión profunda de la eficiencia y la sostenibilidad del gasto público.

3.3. Resultado fiscal

En relación con los apartados anteriores, durante el 2020 el Sector Público Nacional tuvo un déficit primario de 1,8 billones de pesos, que significa un 6,5% del PBI, récord histórico del país, indicando un crecimiento del déficit de 6 puntos porcentuales en términos del producto respecto a 2019. De modo similar, el déficit financiero alcanzó un nivel de 2,3 billones de pesos, lo que respecto al PBI representa un porcentaje de 8,5%, 4,7 p.p. más del producto que el año anterior.

La evolución reciente del resultado primario y financiero del SPNF se ilustra en el Gráfico 3.12, en donde se muestra el quiebre de la tendencia descendente que había tomado el déficit primario a partir de 2016 y del financiero desde 2017. El financiamiento de este exceso de gasto por sobre los ingresos se cubrió en su mayoría con emisión monetaria, la cual se alcanzó un 7,4% del PBI, superando el déficit primario y llegando a cubrir un 88% del déficit financiero.

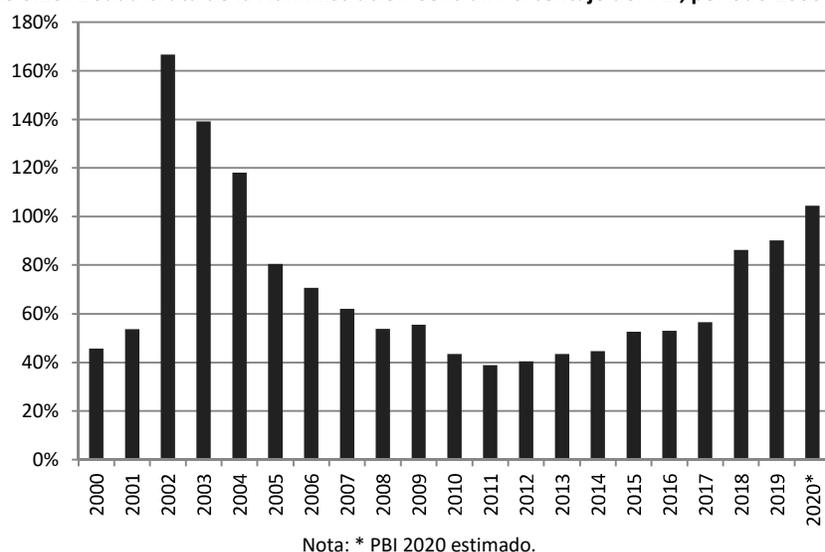
Gráfico 3.12: Resultado del Sector Público No Financiero. Porcentaje del PBI, periodo 2007 – 2020

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

3.4. Deuda pública

A diciembre del 2020 el stock de deuda bruta de la Administración Central alcanzó 336 mil millones de dólares, lo que se traduce a un 104,5% del PBI. Como se observa en el Gráfico 3.13, a partir de 2018 se presenta un salto pronunciado del stock de deuda en relación al PBI debido a la fuerte depreciación de la moneda ocurrida ese año, dado que más del 80% de la deuda es en moneda extranjera.

En 2020 es visible nuevamente otro salto del stock de deuda, de 14,3 puntos porcentuales del producto, lo que se relaciona al fuerte incremento del déficit fiscal ante la pandemia. La reestructuración de la deuda no logró disminuir el stock, sino que simplemente pospuso los pagos, mientras que para cubrir el faltante de financiamiento del déficit público se tomó deuda en pesos, en gran parte ajustable por CER, que continúa acumulando compromisos futuros.

Gráfico 3.13: Deuda bruta de la Administración Central. Porcentaje del PBI, periodo 2000 – 2020

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

Es necesario alcanzar un resultado fiscal positivo para cumplir los compromisos futuros con los acreedores y así lograr recomponer el bajo nivel de confianza en el país y mejorar las tasas ofrecidas por los acreedores externos. Pero las perspectivas son desfavorables, con un resultado fiscal que se espera continúe en números negativos, acceso al mercado internacional de deuda a tasas destacadamente por encima de las internacionales y un exceso de pesos que presiona cada vez más sobre los registros inflacionarios.

Recuadro 3.6: Reestructuración de la deuda argentina

Argentina consiguió en agosto de 2020 reestructurar su deuda con acreedores externos por el monto de 66.137 millones de dólares, con lo cual logró salir del default y se enfoca durante este 2021 en la negociación de su deuda con el Fondo Monetario Internacional. El canje fue favorable pero aun así no fue suficiente para garantizar la sostenibilidad de la deuda, lo que se ve reflejado por un lado en el elevado nivel del riesgo país, que actualmente se ubica por encima de los 1500 puntos, y en la expectativa de un nuevo default. Esto es así porque para lograrlo se requeriría un plan económico orientado al crecimiento de largo plazo y un esfuerzo fiscal para garantizar un sendero de superávit creíble. Si comparamos este escenario con la reestructuración efectuada por el gobierno nacional durante el año 2005, la situación es bien distinta. Para realizar un análisis comparativo, vamos a repasar las condiciones en las que se dieron estas negociaciones.

La reestructuración llevada a cabo durante 2020 alcanzó, en primera instancia, un 93,55% de adhesión al canje propuesto por el gobierno, que por las denominadas Cláusulas de Acción Colectiva elevaron esta proporción a un 99%. Además, se logró que la tasa de interés promedio anual que paga por los bonos emitidos baje de un 7% a un 3,07%; vencimientos más largos, dado que la mayor carga comenzará a pagarse a partir de 2025; y un alivio de 37.700 millones de dólares entre 2020 y 2030.

El canje de 2005 implicó, por su parte, un nivel de aceptación más bajo (76,07%) y una quita del 66% de la deuda por reestructurar, en default desde la crisis de 2001, permitiendo también generar un ahorro de 65.791 millones de dólares. Este porcentaje es considerablemente mayor si lo comparamos con la reestructuración más reciente, que implicó una quita de un 38% del valor presente de la deuda. Un aspecto a destacar aquí es que el canje de 2005 fue prácticamente una oferta unilateral por parte del gobierno, con tenedores de bonos bien dispersos en lugar de tenencias concentradas, como era la situación en el pasado 2020, dándole un mayor poder de negociación al gobierno. Sin embargo, la quita fue mayor debido a que a lo que se enfrentaba el gobierno en ese momento era a un problema de solvencia (elevado ratio Deuda/PIB), en contraposición a la situación reciente en el que el problema era de liquidez, con vencimientos que en el corto plazo no podían afrontarse. En resumen, el canje efectuado durante el 2020 fue mucho más suave en términos de quitas de capital, pero mucho más agresivo en cuanto a intereses.

¿Por qué entonces se disparó el riesgo país post reestructuración, mientras que la situación de 2005 se consolidó en un escenario totalmente opuesto? La respuesta está en que la situación del gobierno era bastante diferente. En el año 2005, Argentina acumulaba superávit fiscales y comerciales y el contexto global acompañaba, con precios de las commodities muy elevados. Los canjes exitosos requieren un esfuerzo fiscal, una política económica alineada con el objetivo de crecimiento sólido a largo plazo e instituciones fuertes que brinden credibilidad a los acreedores. En esta circunstancia, el arreglo reciente era necesario para recuperar la estabilidad, pero no resulta suficiente para revertir los desequilibrios macroeconómicos y la insostenibilidad de la deuda. La mayor parte del alivio de la reestructuración reciente recae sobre el presente período de gobierno y, en menor medida, sobre el siguiente. A partir de 2028 la carga de vencimientos se vuelve más pesada y requerirá que el Estado pueda en-

contrar una nueva alternativa de financiamiento. Es en este contexto que la falta de incentivos del gobierno actual para llevar a cabo las políticas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la deuda es descontada por el mercado, reflejándose en un mayor riesgo país y mayores expectativas de un nuevo default hacia el futuro.

Recuadro 3.7: Presupuesto 2021: Baja insuficiente del déficit, con más impuestos y supuestos pocos creíbles

El Presupuesto 2021 incluye una reducción del rojo primario al 4,5%, cálculos obtenidos a partir de una inflación estimada de 29% y un dólar oficial de 102 pesos hacia fines de 2021, todos supuestos cuestionables según las más recientes estimaciones privadas, que esperan una inflación por encima del 45% y un dólar oficial que no bajaría de los 115 pesos en diciembre de 2021. Sin embargo, la estimación de crecimiento de 5,5% del presupuesto si es consistente con las proyecciones privadas. El presupuesto anticipa una reducción del déficit primario de unos 2 puntos porcentuales del PBI respecto a 2020; además de la mejora en la recaudación producto del rebote de la actividad, el otro factor detrás de esa rebaja es una disminución real proyectada del 14% interanual en las partidas sociales, principalmente a raíz de la eliminación del IFE y del ATP. Con estos antecedentes, la baja del déficit parece insuficiente, siendo que 3,5 puntos del PBI de crecimiento del rojo fiscal de 2020 se explicó por los gastos asociados a la pandemia.

Además, se espera achicar la porción del déficit que se financiará con emisión monetaria. Según el Presupuesto, el 60% del rojo de \$1,7 billones presupuestado para 2021 se cubrirá con asistencia del BCRA al Tesoro y el 40% restante con colocaciones en el mercado. Pero según fuentes oficiales se aspirará a reducir el financiamiento monetario del déficit al 40% del total, algo que se lograría mediante una ampliación del financiamiento para obra pública por parte de bancos multilaterales. Con esto se accedería a nuevas fuentes de financiamiento para afrontar el extra del 1% del PBI de inversión pública, que subirá del 1,1% en 2019 al 2,2% en 2021.

El presupuesto contempla que la presión impositiva seguirá aumentando para ciertos rubros, de los que se espera obtener según la Oficina de Presupuesto del Congreso, poco más de 13.000 millones de pesos (0,04% del PBI). En el caso de los impuestos internos a los productos electrónicos (televisores, celulares, etc.), pasan del 5,5% al 17% para los importados y se establece una tasa de 0,5% a los nacionales que antes no se pagaba. Por estos conceptos se aspiran a recaudar 9723 millones de pesos en todo el año. Adicionalmente, hay una serie de aumentos impositivos, entre los que se destacan los siguientes:

Primas de seguros. Impuesto de 0,5% sobre las primas de seguro automotor de las pólizas de todos los vehículos afectados a servicios de transporte de pasajeros de jurisdicción nacional y que tendrá como destino la Comisión Reguladora del Transporte. Tasa de 3 por mil a las primas de las pólizas de seguros, excepto seguros de vida, cuyos recursos serán destinados al nuevo Fondo Nacional del Manejo del Fuego. De acuerdo al texto del Presupuesto, el nuevo impuesto deberá ser cobrado por las aseguradoras, quienes podrán trasladar la carga al cliente final.

La tasa estadística sobre las importaciones de bienes de consumo, se mantiene en 3% durante un año más, pero tiene algunas excepciones como importaciones del Mercosur y algunos productos en particular.

Aumentan también los impuestos a las apuestas online (de 2 a 5%) y se crea un Fondo Nacional de Incentivo Docente que podría financiarse con un impuesto de 1% sobre el valor de automotores, motos, embarcaciones y aeronaves, algo cuya implementación está en duda

puesto que estos bienes ya están gravados por bienes personales y los impuestos al automotor.

Por su parte, el proyecto contempla la reducción del impuesto al cheque al 2,5 por mil para empresas públicas, y la eximición de impuestos a las importaciones que realice la estatal Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA).