



La recaudación según el Presupuesto Nacional 2021

-¿Suba de presión fiscal en el año de la recesión y pandemia? -*Sí*

-¿Y para 2021? -*También*

INFORME ECONÓMICO

4 de octubre de 2020

Instituto Argentino de Análisis Fiscal

www.iaraf.org/ @IarafArg/e-mail: contacto@iaraf.org

ISSN 2250-7329

La recaudación según el Presupuesto Nacional 2021

-¿Suba de presión fiscal en el año de la recesión y pandemia? -Sí

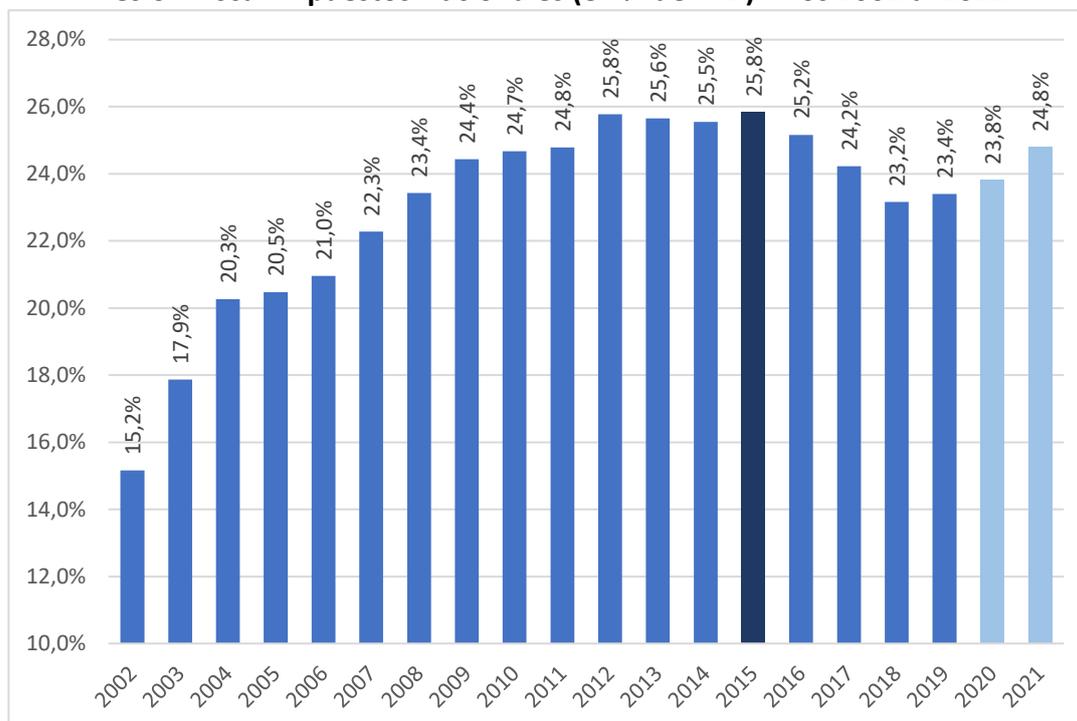
-¿Y para 2021? -También

El contexto económico en el que se desarrolla el año 2020 está signado por la pandemia del coronavirus y las medidas asociadas, que agravaron la recesión económica que se venía verificando. En ese marco, es esperable que la recaudación tributaria de los diferentes niveles de gobierno esté particularmente afectada, puesto que a la menor actividad se le suman un aumento de la morosidad y del incumplimiento tributario.

Recientemente se acaba de presentar el proyecto de presupuesto nacional para 2021. Junto con el mensaje de elevación del mismo, el Poder Ejecutivo incorpora una proyección del cierre de recaudación total en 2020 de los impuestos y aportes y contribuciones a la seguridad social que se cobran a nivel nacional en nuestro país, así como también los fondos que se espera que ingresen por estos conceptos el próximo año 2021.

En líneas generales, las proyecciones contenidas en el presupuesto marcan un retorno al sendero de crecimiento de la presión fiscal en Argentina.

Presión Fiscal Impuestos Nacionales (en % del PIB) Años 2002 al 2021*



*2020 y 2021 según Proyecto de Presupuesto Nacional 2021

Fuente: IARAF con datos de AFIP y Proyecto de Presupuesto Nacional 2021

En este informe se analiza la expectativa del proyecto de presupuesto para la recaudación 2020 y 2021. Antes de iniciar el análisis, cabe aclarar que el proyecto no incorpora modificaciones tributarias

específicas como las que actualmente están en debate, caso concreto del aporte solidario extraordinario que acaba de tener dictamen favorable para su tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación.

1. Cierre 2020

En primer lugar, se puede tener en cuenta la expectativa del gobierno de cara al cierre del corriente año, en lo que hace a la recaudación de los impuestos en nuestro país. En este particular año, signado por el cambio de gobierno de diciembre del año pasado y por la pandemia del coronavirus, **se espera obtener una recaudación total que supere en 0,4 puntos porcentuales (p.p.) del PIB a la de 2019**. Es decir que esta es la dimensión en la que aumentaría la presión tributaria efectiva global, que pasaría del 23,4% del PIB en 2019 al 23,8% del PIB en 2020¹. Este resultado, a primera vista anti intuitivo, tiene su explicación en que de manera agregada es la consecuencia de que los recursos efectivamente recaudados caerían en términos reales menos que el propio PIB: mientras los impuestos totales caerían en términos reales un 9,2% según el proyecto de presupuesto, la actividad agregada de la economía lo haría en un 12,1% real. Lo que esto refleja es que, si bien se achicaría el tamaño de la torta de actividad económica, el gobierno se quedaría con una porción mayor vía impuestos que la que se quedó el año pasado.

Sin embargo, resulta clave analizar las evoluciones particulares que tendrían los distintos impuestos. Se pueden tomar cuatro agregados diferentes: por un lado los recursos de la Seguridad social (aportes y contribuciones), por otro los impuestos directamente relacionados al Comercio exterior (derechos de exportación, derechos de importación y tasa de estadística), un tercer grupo serían los impuestos más relacionados con la actividad interna (IVA, Ganancias, IDCB, Internos, Monotributo y Combustibles, entre los principales) y un cuarto grupo los impuestos internos que sufrieron alteraciones legales fuertes en 2020: Bienes Personales (con gran aumento de alícuotas) y PAIS (nuevo impuesto).

En primer lugar, los impuestos de la seguridad social mantendrían en 2020 (siempre según el proyecto de presupuesto) una caída real del 8,4%, que como resulta inferior a la caída de la economía provocarían un **ligero aumento de su participación en el PIB, pasando del 5,5% en 2019 al 5,6% en 2020**.

El derrumbe de los tributos ligados al comercio exterior, con los derechos de exportación perdiendo un tercio de su valor de 2019 en términos reales, y los de importación cerrando el 2020 con una caída real 5 puntos por encima de la esperada para la economía, **perderían 0,5 p.p. de participación en el producto**, pasando de representar en su conjunto 2,6% del PIB en 2019 a un 2,1% en 2020.

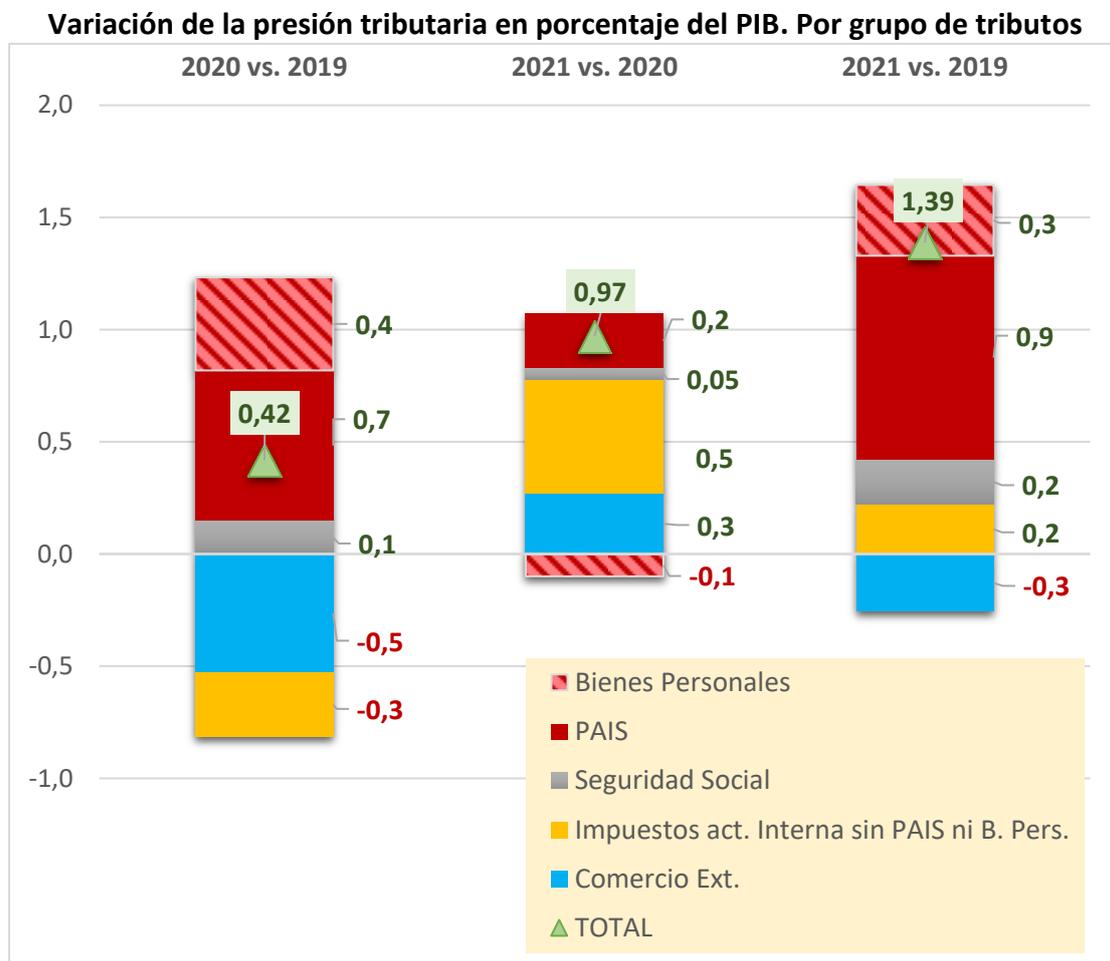
Los impuestos que recaen de manera más directa sobre la actividad interna que no sufrieron modificaciones relevantes en 2020 (que como se dijo es un grupo compuesto por IVA, Ganancias, IDCB, Internos, Monotributo y Combustibles, entre los principales) **perderían 0,3 p.p. del PIB** respecto a 2019 básicamente producto de pérdidas reales por IVA y Ganancias superiores a la caída de la economía. Cabe recordar lo expresado al inicio del informe acerca de los aumentos en el

¹ Con las nuevas estimaciones del PIB 2020, en las cuales el **producto resulta inferior al utilizado en el presupuesto**, la presión efectiva de 2020 resultaría del 24,2% del PIB, es decir 0,8 p.p. de aumento (el doble que el aumento obtenido utilizando el PIB implícito en el presupuesto).

incumplimiento y mora en un contexto de recesión más pandemia, que aunque resultan difíciles de cuantificar, seguramente afectan las recaudaciones de estos impuestos.

La recaudación del nuevo impuesto PAIS y de Bienes Personales fruto de la suba legal **sumarían 1,1 p.p. del PIB**, de los cuales 0,7 p.p. provendrán del impuesto debutante y 0,4 p.p. del tradicional Bienes Personales, recargado con los cambios legales de este año. El crecimiento en estos impuestos directos más que compensaría la caída de los impuestos al comercio exterior e impuestos a la actividad interna.

Es decir que, si bien la recaudación de todos los tributos considerados en conjunto subiría 0,4 p.p. del PIB en 2020 respecto a 2019, esta suba de la presión efectiva está determinada por el nuevo impuesto PAIS y por el aumento de Bienes Personales, puesto que sin considerar estos tributos, la presión efectiva (Recaudación total como % del PIB) hubiera caído 0,7 p.p. respecto a la de 2019.



Fuente: IARAF en base a AFIP y Proyecto de Presupuesto 2021

2. Proyecciones 2021

Para el próximo año 2021, y presuponiendo que se alcanza para 2020 el cierre proyectado, el proyecto de presupuesto considera que frente al crecimiento de la actividad plasmado en un aumento del 5,5% real del PIB, la recaudación total aumentaría un 9,9% en términos reales, con lo cual la presión efectiva de los impuestos nacionales totales resultaría del 24,8% del PIB, lo que resulta **1 p.p. más elevada que la de 2020 y 1,4 p.p. por encima de la de 2019**. Es decir que nuevamente subiría la presión tributaria, esta vez porque la recaudación real crecería más que la recuperación real de la actividad. Según el proyecto presupuestario, aumentaría el tamaño de la torta de actividad económica, pero a la vez aumentaría más la porción que se llevan los impuestos.

Manteniendo el análisis por grupos hecho para este año 2020, se proyecta que los recursos de la **Seguridad Social prácticamente mantengan su peso en el PIB** en comparación con 2020 (lograr este resultado implicaría que la masa salarial real, es decir el producto entre el empleo y el salario real, crezca en línea con la actividad), y que los relacionados al **comercio exterior recuperen la mitad de su caída de 2020** (de manera que quedarían **0,25 p.p. del PIB por debajo del de 2019**) lo cual se obtendría en un contexto de aumento de las magnitudes comerciadas con el resto del mundo a la salida del encierro pandémico.

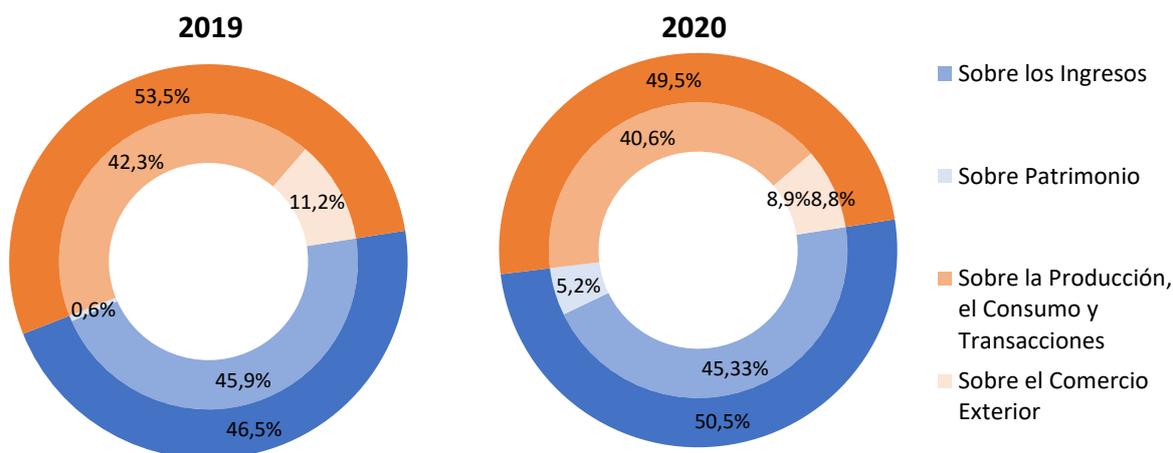
El próximo año los tributos relacionados a la actividad interna aumentarían en su conjunto 0,5 p.p. del PIB respecto al cierre 2020, donde el principal impulso vendría dado por IVA, para el que se proyecta una fuerte recuperación plasmada en un crecimiento esperado del 12,1% en términos reales que lo llevaría a crecer 0,4 p.p. del PIB respecto a 2020, lo que lo dejaría a su vez 0,2 p.p. por encima de su participación en 2019.

Finalmente, el impuesto PAIS también se proyecta aumentando su participación en el producto, resultando 0,2 p.p. por encima de 2020, con lo cual le sumarían a la recaudación más de 0,9 p.p. del PIB en comparación con el 2019, cuando no existía el impuesto. Bienes personales, que no cambiaría en sus aspectos legales respecto a 2020, crecería menos que el PIB, por lo que sostendría una caída de 0,1 p.p. del producto en 2021. Sin embargo, cerraría 2021 con 0,3 p.p. del PIB más que lo que recaudó en 2019. Es decir que, **agrupando estos dos tributos, se tienen 1,2 p.p. del PIB más de recaudación que en 2019**.

Precisamente al considerar estos últimos cambios, se tiene un efecto estructural sobre la recaudación de impuestos nacionales. Esto se aprecia claramente al dividir los impuestos en directos e indirectos, entendiendo que son **directos aquellos impuestos que alcanzan a exteriorizaciones inmediatas de riqueza** como lo son los ingresos, ganancias y el patrimonio, mientras que son **indirectos los que se aplican sobre exteriorizaciones mediatas de la riqueza**, como el consumo o el gasto.

La preeminencia de los impuestos indirectos cambiaría en 2020, donde los directos pasarían a representar más de la mitad de lo recaudado. Esto es precisamente a causa del relevante incremento de los impuestos directos que inciden sobre los patrimonios y el ahorro, como Bienes Personales y PAIS, mencionado en la sección anterior.

Impuestos Directos e Indirectos



Fuente: IARAF con datos de AFIP y Proyecto de Presupuesto Nacional 2021

Impuestos DIRECTOS sobre los Ingresos: Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, Ganancias, Monotributo

Impuestos DIRECTOS sobre el Patrimonio: Bienes Personales, PAIS.

Impuestos INDIRECTOS sobre la Producción, consumo y transacciones: IVA, Internos, Combustible, IDCB.

Impuestos INDIRECTOS sobre El Comercio exterior: Derechos de exportación e importación, Tasa de estadística.

3. Comentarios de cierre

La recaudación de los principales impuestos internos en nuestro país tiene una relación estrecha con la evolución del nivel de actividad, tendiendo a resentirse más en los periodos de recesión por el aumento de la morosidad y el incumplimiento, los cuales se revierten parcialmente en los periodos de recuperación o crecimiento de la economía. La creación de nuevos impuestos y la ampliación de la presión legal en otros ha permitido un cierre de uno de los peores años de la economía con aumento de la presión efectiva. Más aún, la permanencia de los mismos en un escenario de recuperación, permitiría que la presión tributaria vuelva a crecer en 2021.

En el contexto fiscal agregado, es decir teniendo en cuenta la necesidad de financiar un gasto que se mantiene elevado, obtener un crecimiento de los ingresos tributarios resulta clave para mostrar mejoras en la sostenibilidad fiscal, de cara a la negociación con FMI, por ejemplo. No obstante, reformas tributarias que sólo suban la carga legal en la búsqueda de aumentar la recaudación serán una vuelta más de aumento en el esfuerzo tributario del sector formal de la economía. Esto se convierte en un dilema para el gobierno, puesto que por un lado es reconocido que el sólo incremento de la presión legal no garantiza la obtención de más recursos, puesto que los niveles de cumplimiento no son los mismos ante cualquier nivel de imposición.

Particularmente, las proyecciones de incremento en la recaudación en 2021 lucen optimistas para algunos rubros. Es el caso de los tributos relacionados al comercio exterior, sobre todo en el caso de las exportaciones, cuya recuperación no aparece asegurada. En el caso de IVA, según las proyecciones oficiales su crecimiento real más que duplicaría al crecimiento de la economía, lo que para lograrse requeriría de un vigoroso aumento del consumo junto a un cambio en la estrategia de incumplimiento de los contribuyentes. Finalmente, lograr el aumento en la importancia relativa del impuesto PAIS como la planteada en el proyecto de presupuesto 2021 requeriría que la base imponible del mismo aumente, es decir que suba en términos reales la compra del dólar para ahorro y para consumo

exterior pagado con medios de pago electrónico. Con la profundización de las restricciones al acceso a la moneda extranjera y la consolidación de estos componentes en un solo límite (los actuales USD 200), lo más probable es que esta fuente de recursos se debilite.

En resumen, el cierre del año 2020 mostrará un aumento de la presión fiscal de los impuestos nacionales y, en términos de estructura de la recaudación, un aumento de la importancia de los impuestos directos. Puesto que es reconocido que los impuestos directos son más progresivos que los indirectos, esta última característica convierte al sistema tributario nacional en uno más progresivo que el de 2019. Puede resultar obvio, pero conviene aclararlo, que un sistema tributario puede hacerse más progresivo mediante la baja de impuestos indirectos, o por medio de alguna combinación que incluya una mayor reducción de los impuestos regresivos en relación a los directos, por ejemplo en el marco de una baja agregada de toda la presión fiscal.