

FIDE Coyuntura y Desarrollo

La economía al ritmo la deuda. Garantizar los dólares para la recuperación productiva. Ley de Emergencia económica: poner la economía en marcha. América Latina y el riesgo de la desaceleración sincronizada. Política tributaria: balance de la gestión neoliberal. Cadena gasífera: tarifazo, dolarización y después...

Escriben: Esteban Serrani y Alfredo Iñiguez

Datos básicos de la economía argentina

	2017	2018	2019			2020	
			II trim.	III trim.	IV trim.	Dic.	Enero
P.I.B Total(% igual período del año anterior)	2,7	-2,5	0,0	-1,7	-1,5	-	-
P.I.B Agropecuario(% igual período del año anterior)	2,5	-15,3	42,1	12,2	s/i	-	-
P.I.B Industria(% igual período del año anterior)	2,6	-5,0	-7,3	-4,7	s/i	-	-
Formación bruta de capital fijo(% igual período del año anterior)	12,2	-5,7	-18,3	-10,2	s/i	-	-
P.I.B Total(en millones de pesos corrientes)	10.644.779	14.605.790	21.466.179	22.246.374	s/i	-	-
Tipo de cambio nominal (peso/dólar)	16,87	28,70	45,13	52,40	62,47	63,01	62,98
Exportaciones(millones de dólares)	58.622	61.782	16.620	17.170	17.156	5.374	s/i
Importaciones(millones de dólares)	66.930	65.483	12.988	13.307	10.663	3.133	s/i
Saldo comercial(millones de dólares)	-8.308	-3.701	3.632	3.863	6.493	2.241	s/i
Balance de la cuenta corriente(en millones de dólares)	-31.598	-27.276	-1.914	-1.052	s/i	-	-
Deuda externa(millones de dólares)	313.878	352.468	359.576	348.700	s/i	-	-
Términos de intercambio(2004=100)	130	131,4	129,4	130,1	133,4	-	-
Total reservas internacionales(millones de dólares)	55.055	65.806	64.278	48.703	44.781	45.091	45.196
Base monetaria(en millones de pesos)	1.001.113	1.336.800	1.341.940	1.342.100	1.734.073	1.651.089	1.686.448
M1(en millones de pesos)	1.154.433	1.292.526	1.377.551	1.547.133	1.817.958	1.767.675	1.934.317
M2(en millones de pesos)	1.604.510	1.863.277	1.979.340	2.171.900	2.512.503	2.416.948	2.714.433
M3(en millones de pesos)	2.326.940	3.273.295	3.516.753	3.705.833	4.028.528	3.929.659	4.356.344
Tasa de interés activa(efectiva anual,%)	25,6	48,4	70,9	75,6	65,5	59,6	54,4
Tasa de interés pasiva para ahorristas(efectiva anual,%)	19,0	31,9	48,7	52,6	47,1	42,1	35,4
Recaudación tributaria (en millones de pesos)	2.578.609	3.382.645	1.256.054	1.331.416	1.413.409	352.254	s/i
Resultado primario(en millones de pesos)	-404.142	-338.987	19.875	-7.329	-128.967	-120.143	s/i
Intereses de la deuda(en millones de pesos)	224.907	388.940	192.293	161.560	245.303	105.260	s/i
Resultado financiero(en millones de pesos)	-629.049	-727.927	-172.418	-168.889	-374.270	-225.403	s/i
Precios al consumidor (en tasa de variación)	24,8	47,6	9,5	12,6	11,7	3,7	2,3
Precios al por mayor (en tasa de variación)	18,8	73,5	11,6	15,9	13,2	3,7	s/i
Precios costo de la construcción (en tasa de variación)	26,6	44,8	11,7	10,5	10,7	1,7	s/i
Tasa de actividad (% de la población total)	45,9	46,6	47,7	47,2	s/i	-	-
Tasa de empleo (% de la población total)	42,1	42,3	42,6	42,6	s/i	-	-
Tasa de desocupación (% de la PEA)	8,4	9,2	10,6	9,7	s/i	-	-
Tasa de subocupación (% de la PEA)	10,5	11,2	13,1	12,8	s/i	-	-

(*) Provisorio. s/i: Sin información.

FUENTE: FIDE, con datos de fuentes oficiales y privadas.

FIDE Coyuntura
y Desarrollo

Se distribuye por venta directa
o suscripción anual

Valor de la suscripción:

Exterior: u\$s 170
Países limítrofes: u\$s 140

Febrero 2020

Una publicación de la
Fundación de Investigaciones
para el Desarrollo (FIDE)

Consejo Directivo y de Administración:

Presidenta:

Mercedes Marcó del Pont
(en uso de licencia)

Vicepresidente:

Alberto José Valle
(a cargo de la Presidencia)

Secretario:

Sebastián Soler

Vocales:

Rafael Prieto
Silvia Traverso (en uso de licencia)

La reproducción total o parcial del
contenido de esta revista está
permitida únicamente indicando a
FIDE como fuente.

Las notas de opinión reflejan
la posición de sus autores, y no
necesariamente la de la Fundación.

FIDE, Reconquista 962 - 2º Piso,
C1003ABT - Buenos Aires.
Tel. 4313-9494 / 5137
email: info@fide.com.ar
<http://www.fide.com.ar>

Inscripto en la Dirección Nacional de
Derechos de Autor bajo el N° 119.566.
Queda hecho el depósito que marca la
ley N° 11.723. ISSN 0325-5476.

Fotomecánica e Impresión:
Altuna Impresores
Doblas 1968. Ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones en la Argentina:
Reconquista 962 - 2º Piso, C1003ABT
Buenos Aires. Tel. 4313-9494 / 5137

Los desafíos más allá de la deuda

El nuevo Gobierno transitó sus primeros meses por un estrecho desfiladero impuesto por la crítica situación de sobreendeudamiento y sus objetivos prioritarios de recuperar el crecimiento y reparar la grave situación social heredada. Crecer primero y recomponer capacidad de repago es el eje central que guía la negociación con los acreedores. A diferencia de la otra gran crisis de la deuda a principios de este siglo, el desafío no pasa por salir del default, sino por renegociar deuda “performing”, con elevados vencimientos y un calendario irresponsablemente concentrado en el corto plazo. Y en un contexto regional e internacional mucho más adverso al vigente en la post convertibilidad.

La restricción externa se ha corporizado otra vez en el problema de la deuda. La vigencia del control de cambios (reinstalado por el Gobierno anterior frente a la dinámica explosiva que su política había generado) ha colocado en un segundo plano la cuestión de la fuga de capitales doméstica como fuente de desestabilización macroeconómica. Bueno es recordar que esta patología ha constituido la fuente principal de los procesos de endeudamiento externo en nuestro país. En los últimos cuatro años ese fenómeno se dio con una celeridad e intensidad sin precedentes. Entre 2016 y 2019 la compra de dólares sin destino reproductivo alguno –para “atesoramiento” dentro o fuera del país– ascendió a 88.223 millones. Ese drenaje de divisas fue financiado primordialmente por deuda asumida con el FMI y el sector privado.

Las regulaciones cambiarias le han devuelto al BCRA grados de autonomía para desenvolver una política monetaria-cambiaría consistente con los objetivos de recuperación de la economía real, desandando la fase de valorización financiera que hegemonizó el proceso de acumulación en los últimos cuatro años. En ese marco, la autoridad monetaria pudo avanzar en una reducción drástica de la tasa de interés, tranquilizar el mercado de cambios y despejar del horizonte cercano las expectativas devaluatorias. También reasumió sus facultades para orientar las condiciones del crédito, ensanchar su perímetro de regulación y ampliar el financiamiento al Tesoro. Todo ello de manera consistente con el proceso de desaceleración del ritmo de inflación.

En estos primeros meses de gestión la conducción económica asumió un conjunto de decisiones en materia de política de ingresos, monetaria, cambiaria y fiscal que han ido desarmando la lógica neoliberal predominante en los últimos cuatro años. La forma en que se está encarando la renegociación de la deuda –cuya naturaleza insostenible ha sido reconocida por la nueva conducción del FMI– refleja claramente el orden de prioridades del Gobierno. No cabe descartar que ese proceso lleve tiempo para cerrarse integralmente. En paralelo, es imprescindible que las nuevas autoridades logren condensar una estrategia dirigida a reanudar un proceso de acumulación con eje en la reindustrialización y la difusión del desarrollo tecnológico hacia el interior de nuestra matriz productiva.

Las condiciones internas y externas para avanzar en esos frentes son ciertamente difíciles. Es precisamente ese grado de dificultad el que torna vital la consolidación política del oficialismo necesaria para garantizar la gobernabilidad en el proceso de salida de la crisis. Y en ese sentido, tan esencial como sostener la unidad hacia adentro de la coalición gobernante es garantizar el diálogo, el consenso y los compromisos con los diversos actores económicos y sociales en torno a un proyecto de desarrollo capaz de armonizar sus demandas e intereses.



Bajate la aplicación Sumate a Credicoop Móvil

Tenés Credicoop.
Tenés quien te acompañe.
www.bancocredicoop.coop



ANÁLISIS DE LA COYUNTURA I

El tiempo de la deuda

Un cronograma ajustado

Promediando el tercer mes de gobierno, la agenda económica está marcada de manera creciente por el proceso de renegociación de la deuda, ganando centralidad frente a otros temas de la coyuntura como

la conformación del consejo económico y social y el impulso fiscal.

Tan es así que, desde que se anunció en conferencia de prensa oficialmente la reestructuración de la deuda, en solo tres semanas se envió al Congreso y se aprobó un proyecto de Ley de Sustentabilidad de la Deuda Pública Externa (que obtuvo un respaldo casi unánime en ambas cámaras), se acordó un plazo para retomar las visitas técnicas del acuerdo *stand-by* con el FMI, se iniciaron conversaciones oficiales con acreedores y se dio a conocer un exhaustivo cronograma de renegociación que incluye, de manera oficial, un plazo límite para la publicación de ofertas y resultados de aceptación de

Adiós a un amigo

Después de una larga lucha por su salud, hace pocos días nos dejó Virgilio Tedín Uriburu. Integrante del Consejo de Administración de FIDE, de origen desarrollista, Virgilio era un economista singular. Si bien en su primera etapa profesional se desempeñó en el mundo de las finanzas con cargos relevantes en la banca pública, su pasión estuvo desde muy temprano orientada al ámbito de la cultura popular. Podría hacerse un largo racconto de sus logros, numerosos y sobresalientes. Sin embargo, preferimos en estas breves líneas destacar el trabajo que acometió en la última década con mayor ahínco, con el propósito de integrar –en el sentido cabal que cabe otorgar a esta palabra– el quehacer cultural con la problemática económica y social de nuestro país. Honró ese cometido ejerciendo la Presidencia del Fondo Nacional de las Artes y la docencia en la Universidad de Avellaneda. Su honestidad intelectual, su dedicación al estudio y su apertura a nuevos desafíos redundaron en que Virgilio efectuara numerosos y sustanciales aportes al diseño de los contenidos de esta Fundación. Lo acompañan nuestro agradecimiento y profundo cariño.



canje de deuda que finalizaría, al menos en esta primer etapa, a fines de marzo de 2020.

En cuanto a la normativa en sí, la Ley de Sustentabilidad solo tiene como objetivo la prórroga de jurisdicción y otros elementos que otorgan el andamiaje legal necesario para iniciar el canje; no incluye detalles técnicos de cómo va a ser la oferta, plazos, tasa de emisión o quita. Esto forma parte del proceso de negociación, que aún está en desarrollo.

En cuanto al cronograma de plazos para la negociación, se incluyen fechas específicas para el pre-lanzamiento de ofertas, la contratación de agentes de información de colocaciones, agentes de distribución de ofertas, lanzamiento de ofertas formales y hasta cierre-liquidación

de los resultados del canje. El Gobierno ha dado un golpe audaz, comprometiéndose a un cronograma ajustado para el canje, cuyo proceso debería concluir a finales de marzo.

No será una tarea fácil. La situación actual es producto de 4 años de un modelo económico basado en un brutal endeudamiento externo, mayoritariamente en moneda extranjera y con jurisdicción en Nueva York. Según los mismos datos del Ministerio de Economía, entre 2015 y 2019 se emitió un total de 100 mil millones de dólares de nuevo endeudamiento. Además de esto, y en el marco del fin del acceso al financiamiento internacional en abril de 2018 por la misma política irresponsable del Gobierno de ese entonces, se recurrió a un préstamo del

Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa Cronograma de acciones para la gestión del Proceso de Restauración

2020

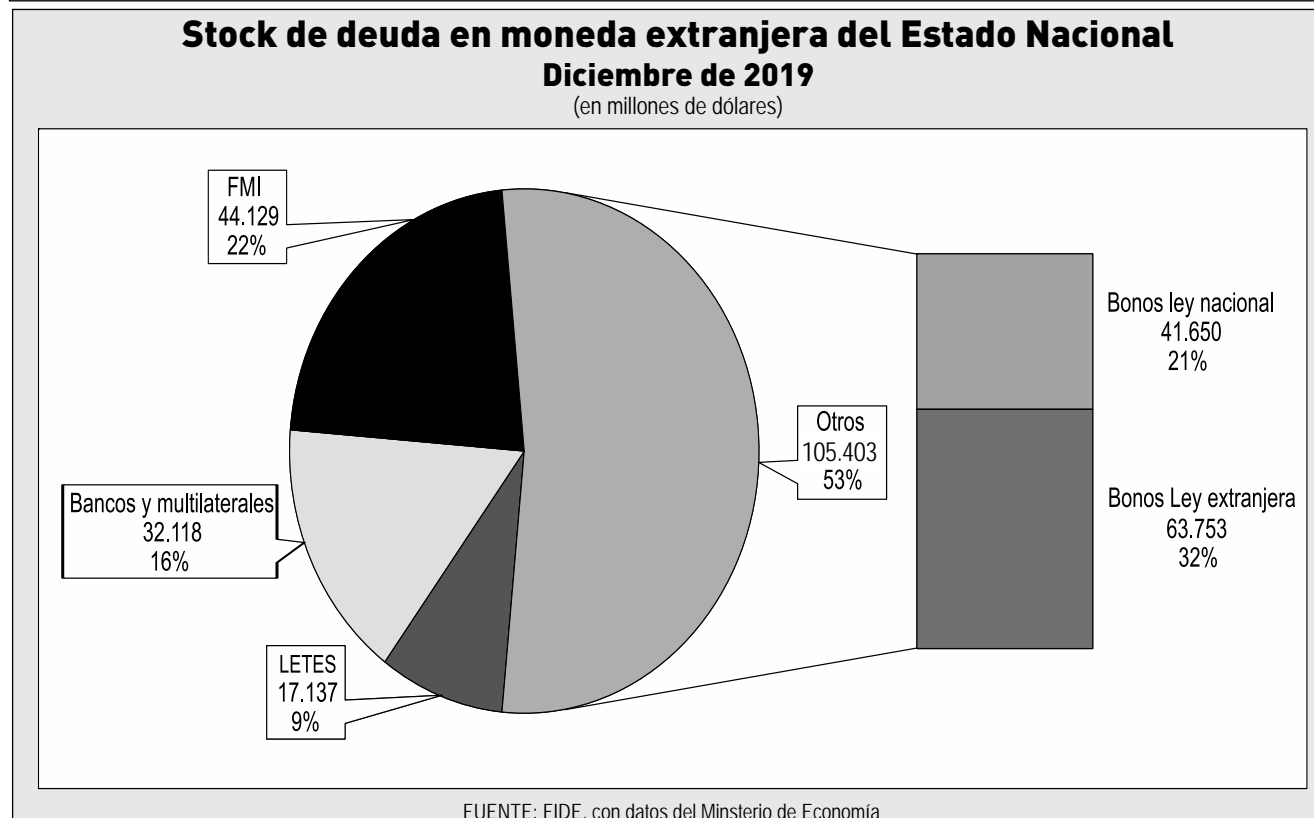
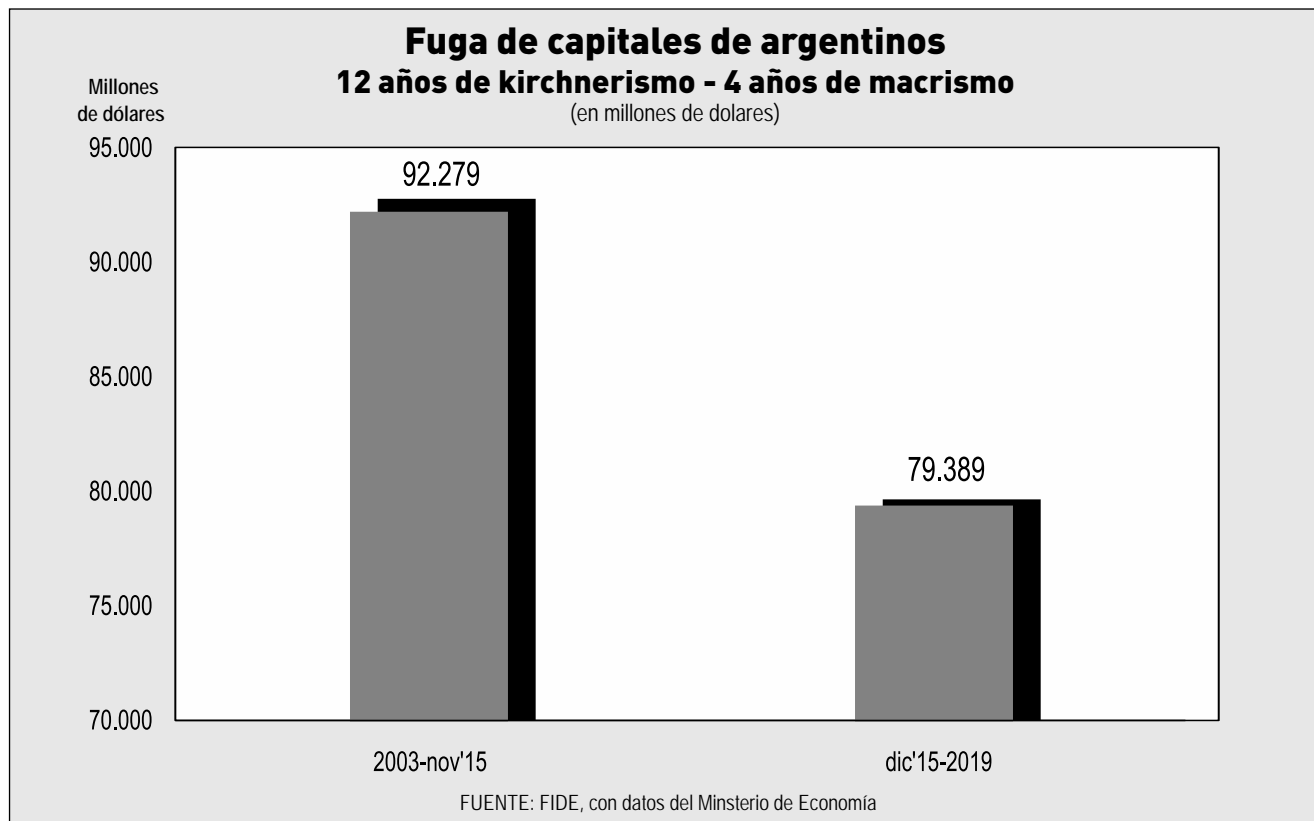
pre-lanzamiento	21 de enero	Conferencia del Sr. Ministro de Economía en la que se anuncia el envío al Congreso del Proyecto de Ley de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa.
	28 de enero	El Ministro de Economía y el Representante del Cono Sur nominado por la República Argentina ante el Directorio del FMI se reúnen con la Misión del FMI para la Argentina.
	29 de enero	Cámara de Diputados de la Nación aprueba el Proyecto de Ley de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa
1ra semana de febrero		La Unidad de Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa, creada en el ámbito del Ministerio de Economía, realiza invitación formal a Agentes de Información, Asesores Financieros y Bancos Colocadores / Agentes de Distribución a presentar ofertas de asesoramiento y/o asistencia respecto del proceso contemplado en la Ley de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa. Cámara de Senadores de la Nación trata el Proyecto de Ley de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa. El Ministro de Economía se reúne con la Directora Gerente del FMI, Sra Kristalina Georgieva, en la ciudad de Roma.
2da semana de febrero		Selección de Agentes de Información a partir de las propuestas recibidas. Firma de Carta de Contratación del Agente de Información. El Gobierno argentino recibe a la Misión del FMI para Argentina en la ciudad de Buenos Aires (12 al 14 de febrero). El Sr. Ministro de Economía presenta los lineamientos del Análisis de Sostenibilidad de la deuda pública de la República Argentina en el Honorable Congreso de la Nación (12 al 17 de febrero).
3er y 4ta semana de febrero		Selección de Agentes de Distribución y/o Asesores Financieros a partir de las propuestas recibidas. Firma de Carta de Contratación de los Agentes de Distribución y/o Asesores Financieros. Inicio de período de 10 días de reuniones e intercambio de visiones con tenedores de la deuda pública externa sobre la base de los lineamientos del Análisis de Sostenibilidad de la deuda pública de la República Argentina presentados por el Sr Ministro de Economía en el Honorable Congreso de la Nación. Elaboración de Informe en base a los comentarios de los tenedores de la deuda pública externa.
1ra semana de marzo		La República Argentina determina la estructura final de la Oferta con el objetivo de restaurar la sostenibilidad de la deuda pública externa. Instancia de preguntas y respuestas frecuentes de la Oferta distribuida a través de los Agentes de Distribución.
lanzamiento	2da semana de marzo	Lanzamiento de la Oferta. Reuniones informativas sobre la Oferta (Roadshow) [2da y 3er semana de marzo].
expiración / cierre y liquidación	3er y 4ta semana de marzo	Expira el período de aceptación de la Oferta. Comunicado de Prensa anunciando los resultados de la Oferta. Preparación de la documentación necesaria para ejecutar la Oferta.

FUENTE: FIDE, con datos del Ministerio de Economía

tipo *stand-by* con el FMI, agravando aún más el perfil de vencimientos, altamente concentrados en el corto plazo. Tal endeudamiento no tuvo ningún correlato en el aumento de la capacidad exportadora ni productiva del

país, sino que su destino principal fue la especulación financiera y una fabulosa fuga de capitales.

La actual situación es muy delicada y el proceso de



a la vigencia de los controles de capitales. Al contrario de lo que sucedía hace pocos meses, hoy el sector externo es un factor de estabilidad.

Muestra de ello son los resultados del mercado de cambios en diciembre de 2019. La Formación de Activos Externos tuvo un saldo positivo de 200 millones de dólares debido a que la oferta bruta de dólares fue de 1.007 millones, mientras que la compra bruta, de 801 millones de dólares. Un saldo positivo como el registrado en diciembre no tiene muchos antecedentes luego de 2001: sucedió solo excepcionalmente durante la implementación del blanqueo de capitales en el año 2016. Y este saldo se produce incluso antes del efecto desincentivo a la dolarización generado por el impuesto PAIS, que se comenzó a implementar a partir del 23 de diciembre de 2019.

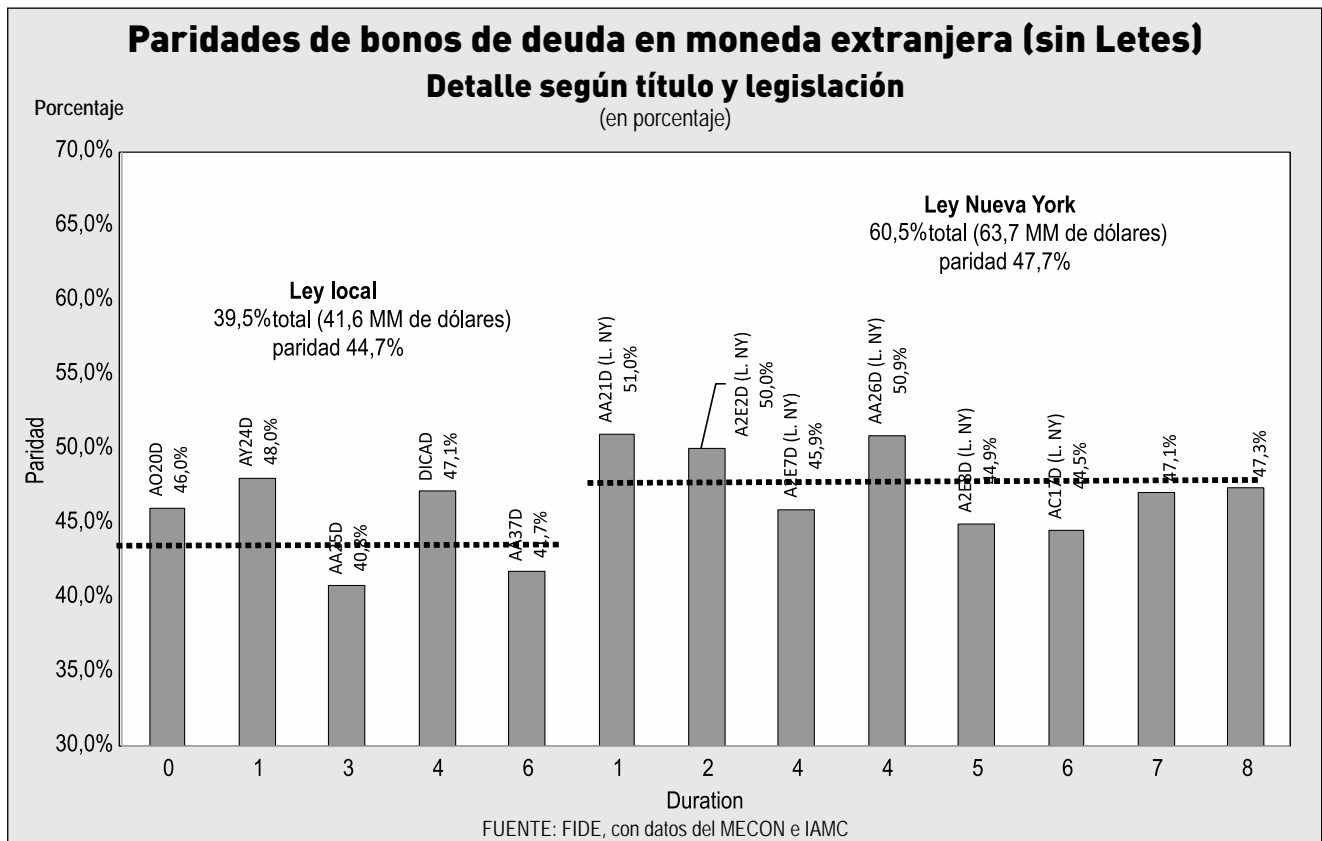
Como ha sido advertido en diversas oportunidades por FIDE, la dolarización del ahorro es una de las características estructurales más desestabilizadoras de la economía argentina. El control de cambios busca moderar esta situación, pero por sí solo no puede atender la totalidad del problema. Por ello resulta clave la proliferación de instrumentos para desdolarizar los ahorros, que sostengan rendimientos reales positivos en pesos, excluyendo la demanda de dólares billete, cuyo destino

principal deberá ser el financiamiento de la inversión y la producción (ver grisado plazo fijo UVA).

Una de las consecuencias directas de la ausencia de presiones cambiarias significativas es el relajamiento de las restricciones monetarias como muestra de los mayores grados de libertad que fue adquiriendo la política económica.

Visto en perspectiva, resulta claro cómo la situación de desregulación cambiaria era insostenible: la asfixia financiera del sector privado era tal que el sistema bancario estaba totalmente paralizado, y con ello el consumo y la inversión. Por el contrario, la política de impulso al crédito y de reducción de tasas busca apuntalar la recuperación económica.

Y es así que la moderación de la presión cambiaria vino acompañada por el incremento de los niveles de reservas para los primeros tres meses de gobierno. Durante casi todas las jornadas de diciembre el BCRA resultó comprador neto de divisas. Operó de manera esporádica en cuatro oportunidades, vinculadas casi siempre a algún vencimiento de deuda en dólares. Recién hacia finales de enero el BCRA intervino vendiendo casi 410 millones de dólares, en coincidencia con los anuncios de inicio del proceso de canje de deuda y el pago del vencimiento de



capital de BP21 por la Provincia de Buenos Aires.

Como resultado, en estos tres meses las reservas se incrementaron en 903 millones de dólares. Es innegable que la tranquilidad cambiaria también se vio favorecida por el adelantamiento de liquidación de divisas del sector agropecuario previo al aumento de retenciones, casi en un monto equivalente al crecimiento de las reservas.

Para los meses que siguen es esperable que la oferta de dólares se mantenga en valores estacionalmente bajos. Más allá de las exportaciones del remanente de trigo durante el verano, hasta marzo no se contará con un ingreso de dólares significativo por este concepto.

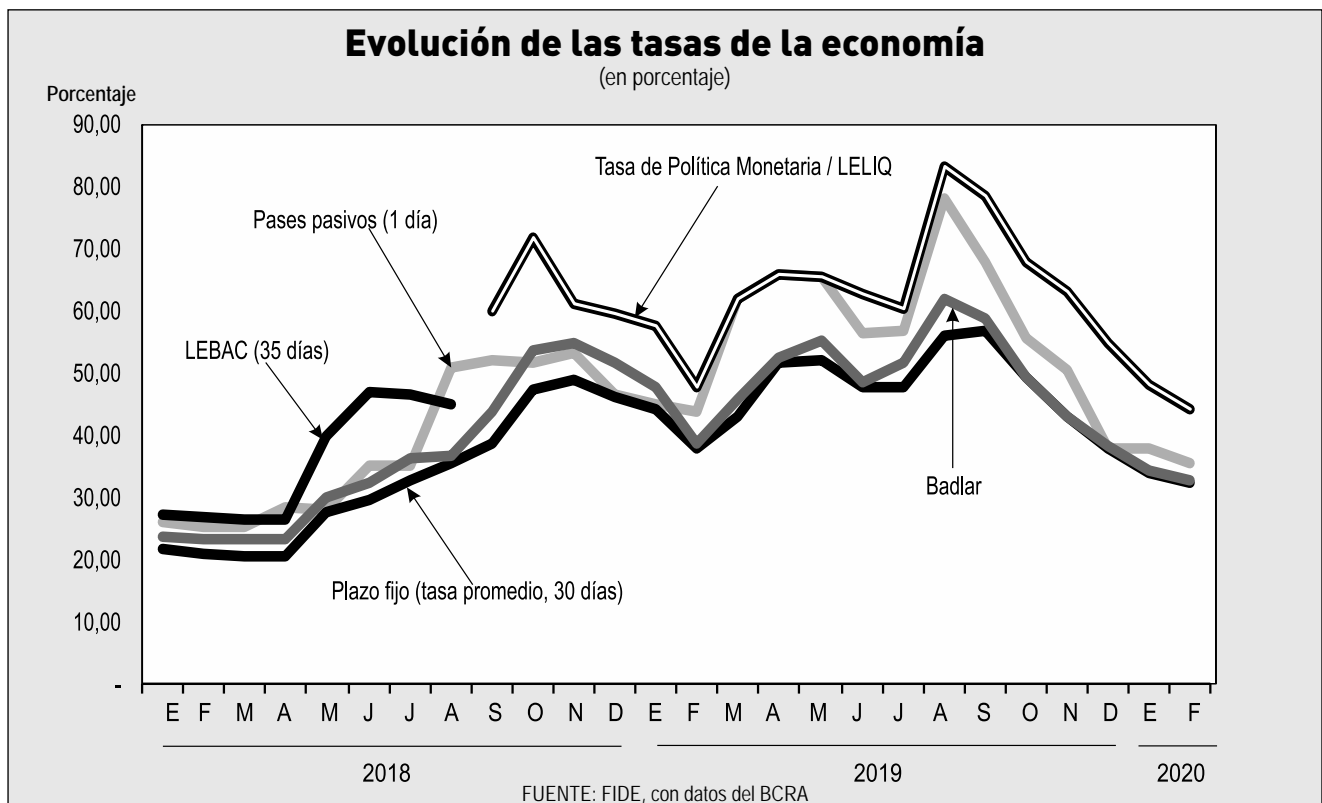
El mercado de deuda en pesos

En paralelo a lo anterior, las autoridades del Ministerio de Economía también dispusieron un conjunto de medidas que avanza hacia la normalización del mercado de deuda local en pesos, en el marco de las cuales, más allá de lo sucedido con el reperfilamiento del bono dual AF20 que analizaremos más en detalle a continuación, la Tesorería tuvo una buena recepción a las colocaciones de letras de corto plazo pesos desde el 10 de diciembre.

En una primera instancia, el 20 de diciembre la

Secretaría de Finanzas colocó 19 mil millones de pesos, refinanciando el 76% del capital de ese mes (principalmente el pago del Bopomo en propiedad del fondo de inversión Pimco) y bajando la tasa en casi 400 puntos, hasta ubicarla en 47%. Durante enero se realizaron otras tres colocaciones. El 7 de enero se emitieron Letras a tasa fija por 17.000 millones de pesos a 2 y 4 meses a una tasa de 46,7%. El 27 de enero se colocaron 18.700 millones de pesos a 4 y 7 meses a una tasa del 39%. En este ínterin, el 20 de enero se logró canjear casi 100 mil millones de pesos de vencimientos de Lecap reperfiladas por un título llamado Lebad, un bono de corto plazo a tasa variable ajustable por la tasa de interés mayorista Badlar, a un mayor plazo y de manera voluntaria.

Sin embargo, mientras se avanzaba en esta agenda sucedieron dos eventos que complicaron la normalización. En primer lugar, la Provincia de Buenos Aires no pudo canjear un bono con Ley Nueva York por 250 millones de dólares, cuyo capital e intereses vencían el 26 de enero. Desde esa fecha el Gobierno provincial fue extendiendo el vencimiento de capital por 3 meses, sin nunca llegar al 75% de valor nominal de las tenencias, cosa que le habría permitido realizar el canje de manera voluntaria. Según se conoció, existía un fondo de inversión extranjero con propiedad de más del 25% de los títulos, hecho que, en la práctica, le



otorgaba capacidad de bloqueo a cualquier propuesta de canje voluntario. Finalmente, y ante la negativa de este acreedor, se decidió el pago completo del capital el 5 de febrero, frente al riesgo de que el default desatara acciones legales y la aceleración de pagos del resto de los títulos de deuda provinciales.

En segundo lugar, el canje fallido de los bonos duales (AF20) por 1.630 millones de dólares (a pagar en pesos). En este caso se ofreció una variedad de instrumentos a un año y medio de plazo bajo legislación nacional; sin embargo, la aceptación de ofertas de canje fue menor al 10%, incluso cuando se extendió la posibilidad de adhesión en dos oportunidades.

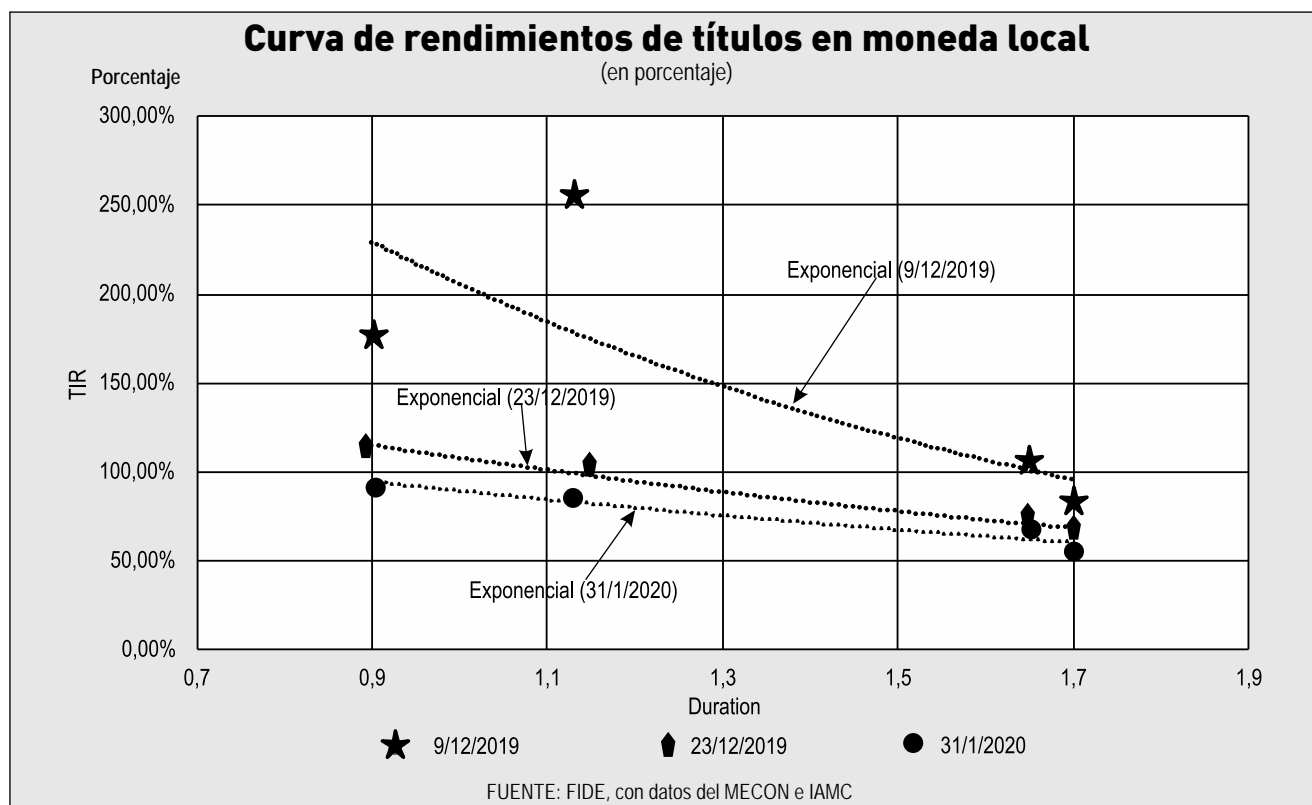
Según se supo, en este caso el grupo de inversores tenedores del título también estaba constituido por fondos de inversión en el exterior, y su intención era cobrar el título y repatriar el capital invertido en la moneda de denominación del bono. Es decir, a pesar de que el título se iba a pagar en pesos, los fondos estaban interesados en recibir los dólares en sus carteras para colocar en otras inversiones que no fuesen de deuda argentina.

El Gobierno nacional decidió reperfilarse el vencimiento de capital del bono, aún cuando podría haber pagado el capital mediante emisión o una colocación intra-estatal.

Y si bien era un riesgo cierto que la mayor liquidez presionara sobre el tipo de cambio financiero, ampliando sustancialmente la brecha cambiaria e influyendo negativamente sobre las expectativas locales, las razones detrás del reperfilamiento obedecen al marco general en la estrategia de renegociación de la deuda y son una señal a acreedores y al FMI de que la posición argentina es la de negociar.

La consecuencia adversa más directa del reperfilamiento del AF20 tiene que ver con la interrupción en el proceso de normalización de la deuda en pesos en el mercado local. La curva de financiamiento en pesos en el mercado local interrumpió su sendero a la baja y la licitación de Letras de esa semana obtuvo menor financiamiento que el esperado.

Hacia adelante aparecen vencimientos de deuda en pesos entre marzo y junio por un total de 835.000 millones de pesos, de modo que los resultados de la decisión de reperfilarse el AF20 son aún de final abierto. La pregunta de corto plazo parece girar en torno a la posibilidad de encapsular el efecto del reperfilamiento del AF20 sobre la trayectoria trazada inicialmente. Y, en el mediano plazo, claro está que la estrategia de la deuda en pesos estará fuertemente correlacionada con lo que suceda con el proceso de renegociación de la deuda en dólares a nivel local e internacional.



Desaceleración sincronizada en la economía de América Latina para 2020

Para el año 2020 el contexto económico y social de la región será complejo. A los dilemas políticos que atraviesan muchos de nuestros países vecinos se suma para este año una dinámica económica de virtual estancamiento en la mayoría de ellos.

Este panorama hace que las perspectivas desde hace varios años sean distintas a las de la década anterior, con mayor conflictividad social y menor crecimiento. Según el último informe de *“Balance preliminar y perspectivas”* publicado por la CEPAL, donde se analiza la situación regional de cara a 2020, se afirma que la región se encuentra en un proceso de “desaceleración económica sincronizada” en sus principales países y sectores. En contraste con los años anteriores, y fundamentalmente con los primeros 10 años del siglo, el promedio de crecimiento para la región será de 1,3% en 2020. Asimismo, 18 de las 20 principales economías de América Latina registrarán este año un crecimiento menor que el del año 2019.

Así, el contraste con lo sucedido hace no muchos años es muy fuerte. Según el informe, la región parece estar ingresando en una etapa de desaceleración cíclica que comenzó en 2014 y se extiende hasta la actualidad, de muy bajo crecimiento, como no se observaba desde la década de los '80. Las razones detrás de esto son múltiples: la desaceleración del crecimiento global, el estancamiento del comercio internacional (que se observa desde el estallido de la crisis global en 2009 y por la guerra comercial China-EEUU), el menor ingreso de IED, la falta de dinamismo del consumo, la retracción del gasto público y la menor inversión.

Además, a este panorama se suma una conflictividad social creciente, ya que está signado por protestas que atraviesan regímenes económicos y políticos diversos, siendo los más visibles Chile, Bolivia y Venezuela.

En el caso particular de las economías más grandes como México y Brasil, el impacto de la desaceleración sincronizada de la economía global coincide con gobiernos que, con distinto enfoque político, no han sustituido la retracción de la demanda externa con gasto público que fomenta la demanda interna.

Por el lado de México, al deterioro de los ingresos de remesas, menores precios de exportaciones industriales e ingresos fiscales por regalías petroleras se le sumó en 2019 la adopción de una política de austeridad fiscal que, si bien parte de un fundamento político enmarcado en la lucha contra la corrupción, luego de la asunción del nuevo gobierno tuvo un efecto marcadamente recesivo a nivel

macroeconómico.

Según informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, para 2019 el superávit presupuestario primario fue de 1,1% del PIB, un 0,6% más que el registrado el año anterior. Como resultado, mientras 2019 arrancó con un crecimiento del PIB anual del 1,2% para el primer trimestre, el cuarto trimestre cerró con una caída del 0,3%, promediando el año con una baja del PIB de 0,1%, la primera de la actividad económica mexicana en 10 años. En el caso de Brasil, la principal economía latinoamericana se encuentra desde 2014 en un marcado ciclo de estancamiento. Aquí también se registró una combinación de factores. A la desaceleración del precio de materias primas que afectó a toda la región, desde 2014 se empezaron a sentir las consecuencias del *lava-jato* que, además de la inestabilidad política y el golpe de Estado que terminó con la destitución del Gobierno del PT, a nivel económico implicó una contracción de la inversión pública, privada y del proceso de internacionalización de las empresas brasileras.

Respecto a la política fiscal, el Gobierno viene recortando el gasto con el objetivo de reducir el déficit primario, incluyendo una reforma en la Seguridad Social sumamente regresiva. Según información del Ministerio de Hacienda, para 2019 el resultado primario fue deficitario en 0,85% del PIB, frente a un déficit de 1,57% del PIB en 2018. Pero la economía sigue estancada: para 2019 el PIB crecerá un 1,1% respecto a 2018, mejorando solo marginalmente. En cuanto a las cuentas externas, el panorama es bien distinto al de la Argentina. Por el lado comercial, la región tiene un leve déficit en el balance de bienes y servicios, equivalente al 0,6% del PIB compensado por flujos de capitales y las remesas (principalmente en Centroamérica), que se sostiene igual desde hace casi 10 años.

Para el 2019 en particular, y exceptuando la Argentina, los flujos financieros ingresantes en América Latina crecieron un 16% respecto al 2018. Entre estos flujos se destaca la emisión de deuda en mercados de capitales, especialmente de empresas. Para 2019 se registra una suba del 20% respecto al año anterior en los flujos de deuda, de los cuales un 83% corresponden a emisiones de empresas privadas no bancarias (principal sector emisor de deuda, con un 42% del total de las emisiones). Por el contrario, las emisiones de bonos soberanos disminuyen un 0,3% (levemente influidas por el año de comparación, que incluye emisiones de deuda de Argentina).

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA II

Ley de Emergencia Económica y Social

Garantizar los dólares necesarios para la recuperación productiva

Con el objetivo de poner fin al deterioro social y la caída de la economía, a las pocas semanas de asumir el nuevo Gobierno lanzó un programa de emergencia económica cuyo eje central fue la Ley de “Solidaridad Social y Reactivación Productiva”. La norma puso a disposición del Poder Ejecutivo un conjunto de herramientas adicionales con las cuales abordar la difícil situación heredada, atendiendo varios frentes de manera simultánea: el frente externo, el frente social, el frente fiscal/tributario, el frente financiero y el productivo.

La trayectoria delineada por la ley guarda correspondencia con el objetivo anunciado por las autoridades: atender las urgencias sociales, poner la economía en marcha y devolver la deuda a un sendero de sostenibilidad de largo plazo.

Por el lado fiscal, se desarrolla una política de gastos e ingresos con un enfoque que podríamos definir como de gasto compensado: se inyectan recursos en la base de la pirámide social como estrategia para maximizar el efecto multiplicador sobre el resto de las actividades económicas, mientras que se cobra impuestos en aquellos sectores con capacidad contributiva, para no deteriorar el resultado fiscal.

Por el lado externo, y con el antecedente del fuerte rol estabilizador del control de cambios en su perfil regulador actual, la Ley de Emergencia incluyó entre sus puntos más importantes una serie de medidas que ordena y amplía la regulación cambiaria.

Además de mantener las restricciones cuantitativas a la compra de dólares para ahorro, la Ley de Emergencia avanza sobre uno de los contrapuntos pendientes en materia regulatoria, como son los gastos por turismo en el exterior, al gravar ambas actividades con un impuesto del 30%.

A pesar de la fuerte recesión y la devaluación post elecciones PASO, el drenaje de divisas por turismo resultaba ser bastante inelástico al ciclo económico. Hasta octubre de 2019 el balance de turismo (turismo emisor versus turismo receptor, incluyendo pasajes) continuaba siendo deficitario en el orden de los 400 millones por mes. En el acumulado para todo el 2019, la salida de dólares por turismo en el exterior acumuló una pérdida de divisas del orden de los 5.100 millones de dólares. Desde el comienzo de la crisis cambiaria, en abril de 2018, la salida de divisas superó los 9.900 millones de dólares. De haber continuado esta tendencia, para todo 2020 se habrían perdido 6.800 millones de dólares por turismo y pasajes en el exterior.

En la práctica, el impuesto PAIS para dólar ahorro y turismo aplica un régimen de diferenciación cambiaria mediante una medida de política tributaria, encareciendo actividades muy demandantes de dólares y poco generadoras de empleo y consumo local, mientras que favorece otras, ligadas al mercado interno y la producción.

La diferenciación cambiaria mediante impuestos tiene por finalidad moderar esta salida de divisas, a la vez que

preserva la cotización del dólar oficial para aquellas actividades vinculadas a la economía real, como son la importación de insumos y bienes de inversión.

Contrariamente a lo que suele transmitirse desde los centros de opinión liberales, las regulaciones implementadas solo afectan una porción menor de las operaciones cambiarias que se cursan por el mercado oficial. Y en ello reside, en gran parte, su efecto estabilizador en lo financiero y no inflacionario desde lo real.

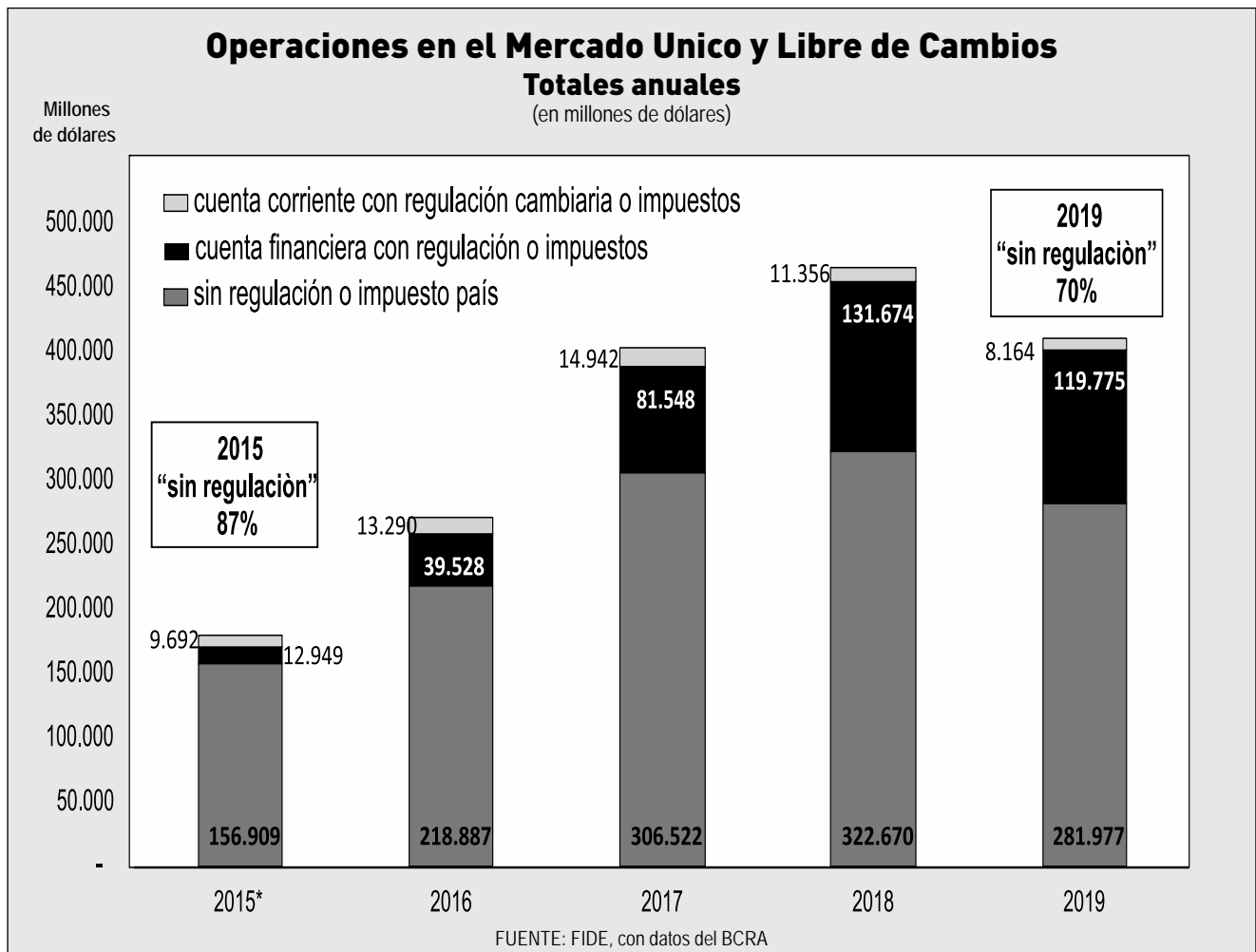
A modo de ejemplo, consideremos una serie de proyecciones a partir de las operaciones de compra-venta de divisas del Mercado Único y Libre de Cambios (MULC), el mercado mayorista donde opera el BCRA.

Primero, incluyendo los movimientos financieros que crecieron mucho durante la corrida cambiaria (como los movimientos de portafolio y compra de billetes por dolarización del sector privado), solo el 30% del total de

operaciones caería dentro del ámbito de la regulación por cantidades o el impuesto del dólar PAIS, mientras que el 70% de las actividades permanece fuera del impuesto y la regulación.

Segundo, usando las mismas proyecciones del MULC de 2019, pero sin tener en cuenta estos movimientos especulativos, el volumen total de conceptos directamente ligados a la economía real y que serán perceptibles del nuevo impuesto PAIS sería menor al 5%, dejando el 95% de las operaciones restantes fuera de la regulación.

Es más, si como tercera alternativa se toma como punto de comparación equivalente el año 2015, donde ya existían regulaciones similares, el 87% de las operaciones del MULC corresponde a conceptos que quedaron excluidos de cualquier regulación o impuesto, mientras que solo el 13% será regulado. Dentro de este monto regulado, solo el 6% de los conceptos tenía que ver con la economía real (como turismo y remisión de



utilidades) y el 7% restante eran operaciones netamente financieras (como la compra de dólar ahorro).

De tal modo, solo en torno al 10% del total de operaciones del MULC será susceptible de la nueva regulación cambiaria y perceptible del impuesto PAIS. El resto de las operaciones, que corresponden mayoritariamente a compra venta de bienes y servicios del sector real de la economía y la producción, se realizarán como se venían haciendo.

Estas regulaciones resultan coherentes no solo con la urgencia de mantener estables las principales variables macroeconómicas, sino también con el desafío de mediano plazo de la desdolarización, la industrialización y el desarrollo con equidad.

En relación a este último punto, la Ley de Emergencia Económica incluye algunos incentivos a la desdolarización, como la eliminación del impuesto a la renta financiera para inversiones locales –las ganancias de plazos fijos en pesos, bonos del Gobierno y obligaciones negociables– y exime de la retracción de la alícuota del impuesto a los Bienes Personales a aquéllos que tienen su patrimonio en el exterior y deciden repatriar una porción de esos activos.

El enfoque fiscal de gasto compensado

Como ha mencionado el ministro de Economía en varias

oportunidades, la política fiscal del Gobierno nacional para el año 2020 no tiene por finalidad buscar el equilibrio presupuestario primario. Esto es así porque se asigna a la política fiscal un rol expansivo, en vez de ser un factor contractivo adicional sobre la ya golpeada actividad económica. Según se supo de declaraciones recientes, las proyecciones oficiales esperan que 2020 cierre con un déficit primario en torno al 0,9% del PIB, es decir, niveles de déficit equivalentes a los de 2019.

Así, el enfoque fiscal adoptado por el Gobierno en la Ley de Emergencia podría denominarse de gasto compensado: inyectar recursos sobre la base de la pirámide social para maximizar el efecto multiplicador sobre el consumo y el resto de las actividades económicas pero, a la vez, buscando el autofinanciamiento del gasto mediante el cobro de impuestos a aquéllos que tienen capacidad para tributarlo.

Igualmente, en el mediano plazo el objetivo del Gobierno es el de converger hacia una situación de equilibrio fiscal, a partir de mantener una consistencia macroeconómica que fortalezca el sendero de sostenibilidad de la deuda. Pero esto deberá hacerse de manera gradual y con el foco puesto en el efecto positivo sobre las cuentas públicas que tiene el crecimiento económico.

Por el lado de los recursos, hay tres fuentes de ingresos fiscales que acompañan la Ley de Emergencia: los derechos a la exportación, el impuesto PAIS y la suspensión de la reforma fiscal que preveía la baja en

Derechos de exportación de productos agropecuarios seleccionados Evolución de alícuotas. Período 2015-2019

(en tasas porcentuales de variación)

	2015	2016	Ago 2018	Sep 2018	Dic 2019	Nuevo Esquema
Soja	35,00%	30,00%	26,00%	28,80%	24,70%	30,00%
Aceite de soja	32,00%	27,00%	23,00%	28,80%	24,70%	30,00%
Pellet de soja	32,00%	27,00%	23,00%	28,80%	24,70%	30,00%
Maíz	20,00%	0,00%	0,00%	10,80%	6,70%	12,00%
Trigo	23,00%	0,00%	0,00%	10,80%	6,70%	12,00%
Girasol	32,00%	0,00%	0,00%	10,80%	6,70%	12,00%
Aceite de girasol	30,00%	0,00%	0,00%	10,80%	6,70%	12,00%
Pellet de girasol	30,00%	0,00%	0,00%	10,80%	6,70%	12,00%
Cebada	5,00%	0,00%	0,00%	10,80%	6,70%	12,00%
Sorgo	5,00%	0,00%	0,00%	10,80%	6,70%	12,00%

FUENTE: FIDE con datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Agroindustria

bienes personales y otras alícuotas, como Ganancias y contribuciones patronales.

Se estima que el efecto fiscal combinado de todas estas medidas de ingresos adicionales equivaldría a 1,1 puntos del PIB, siendo la recaudación por el impuesto a la compra de dólares el de mayor peso recaudatorio dentro del total.

En el caso de las retenciones, la ley autoriza a fijar alícuotas de hasta un 33% para la soja y sus derivados, hasta 15% para trigo y maíz y un 5% para productos industriales. Asimismo, se explicita que el 70% de estos recursos tendrá como destino la Seguridad Social. Los niveles de derechos de exportación establecidos solo actualizan, en la práctica, los valores vigentes en septiembre de 2018, cuando el Gobierno anterior, desandando la rebaja implementada al poco tiempo de asumir, decidió aumentar las alícuotas.

En ese momento, con la opción por establecer un monto fijo por dólar exportado, el efecto del gravamen se veía diluido a medida que se acentuaba la devaluación. Y fue lo que ocurrió: mientras que en septiembre de 2018 las retenciones eran equivalentes a una alícuota del 28,8% para la soja y del 10,8% para el maíz, el trigo y otros cultivos, en diciembre de 2019 tales derechos habían descendido al equivalente del 24,7% y 6,7%, respectivamente.

Además, se interrumpió el esquema de convergencia de las contribuciones patronales definido en la reforma tributaria anterior, cuyos impactos fueron poco virtuosos ya que no sólo supuso un desfinanciamiento de la Seguridad Social, sino que también fue regresivo porque reducía la carga de las grandes empresas y aumentaba la de las PyME.

Las urgencias en materia previsional

En lo que hace al sistema jubilatorio, el fin inmediato de la ley fue recomponer los ingresos de los beneficiarios de la mínima, que ha sido el grupo más castigado durante los últimos años. El mecanismo de la suma fija es el más consistente con ese objetivo.

Un espacio en donde las inconsistencias macroeconómicas inherentes a las políticas impulsadas en los últimos cuatro años se manifestaron con mayor profundidad es el sistema previsional argentino, llevándolo a una situación sumamente crítica. Los

cambios introducidos en el índice de movilidad en un contexto de fuerte aceleración inflacionaria se combinaron con un desfinanciamiento de la Seguridad Social provocado por la disminución de las contribuciones patronales y el achicamiento de la masa salarial contributiva. La desvinculación de los beneficios de la dinámica del crecimiento y de los salarios quebró la naturaleza solidaria del régimen y tuvo impactos regresivos hacia el interior del esquema jubilatorio.

En la actualidad existen 16 regímenes de movilidad (el general y los llamados regímenes especiales, como docentes universitarios, jueces, diplomáticos, etc.). El sistema previsional bajo administración del Gobierno Nacional (ANSeS) abona unos 6.900.000 beneficios en sus distintos regímenes. De estos, unos 4.400.000 están en la mínima, 2.100.000 perciben un haber medio de 27.000 pesos y unos 300.000 perciben una jubilación máxima y superiores (dada por fallos judiciales, regímenes especiales u otras razones). Pero mientras los beneficiarios de la jubilación máxima y superiores representan un 5% del total, reciben más del 20% de los recursos totales.

Como consecuencia de las modificaciones introducidas por el Gobierno anterior, las jubilaciones perdieron poder adquisitivo frente a la inflación. Los dos quintiles más bajos de los jubilados redujeron en alrededor de 18 puntos porcentuales su poder de compra, los quintiles 3 y 4 perdieron aproximadamente 8 puntos porcentuales y el quintil más alto tuvo una mejora de un punto.

En el caso de la jubilación mínima en particular, el haber jubilatorio perdió el 13% en 2018 y un 2% adicional en 2019. Es más: desde marzo de 2018 la jubilación mínima totaliza 21 meses corridos de deterioro real, un período tan extenso y de tal magnitud que solo es comparable con el de 2001-2002, donde no había ninguna ley de movilidad jubilatoria. Los aumentos incluidos en el paquete de normas que acompaña la Ley de Emergencia ponen fin a este deterioro.

Para abordar la emergencia en materia jubilatoria, la opción del Gobierno fue atender prioritariamente la situación de los beneficiarios de la mínima, suspender por 180 días la fórmula de movilidad instaurada en la reforma del 2017 y habilitar el otorgamiento de aumentos de suma fija por decreto.

Los montos de suma fija le devuelven equidad a un sistema jubilatorio que tiene como espíritu ser solidario y de reparto. La Ley de Emergencia otorgó un bono de

suma fija a cobrar en dos meses a partir de diciembre, de 10.000 pesos para jubilados de la mínima que cobren una sola prestación, es decir, 5.000 pesos en diciembre y 5.000 pesos en enero; y de 4.000 pesos para niños, niñas y mujeres embarazadas destinatarios de la AUH, es decir 2.000 pesos en diciembre y 2.000 en enero. Y a aquéllos que percibían entre 14.067 pesos y 19.068 pesos se les dará un bono proporcional, para no perjudicarlos. Tales aumentos son adicionales a los aumentos previstos para diciembre de 2019 en la Ley de Movilidad Jubilatoria por estos conceptos.

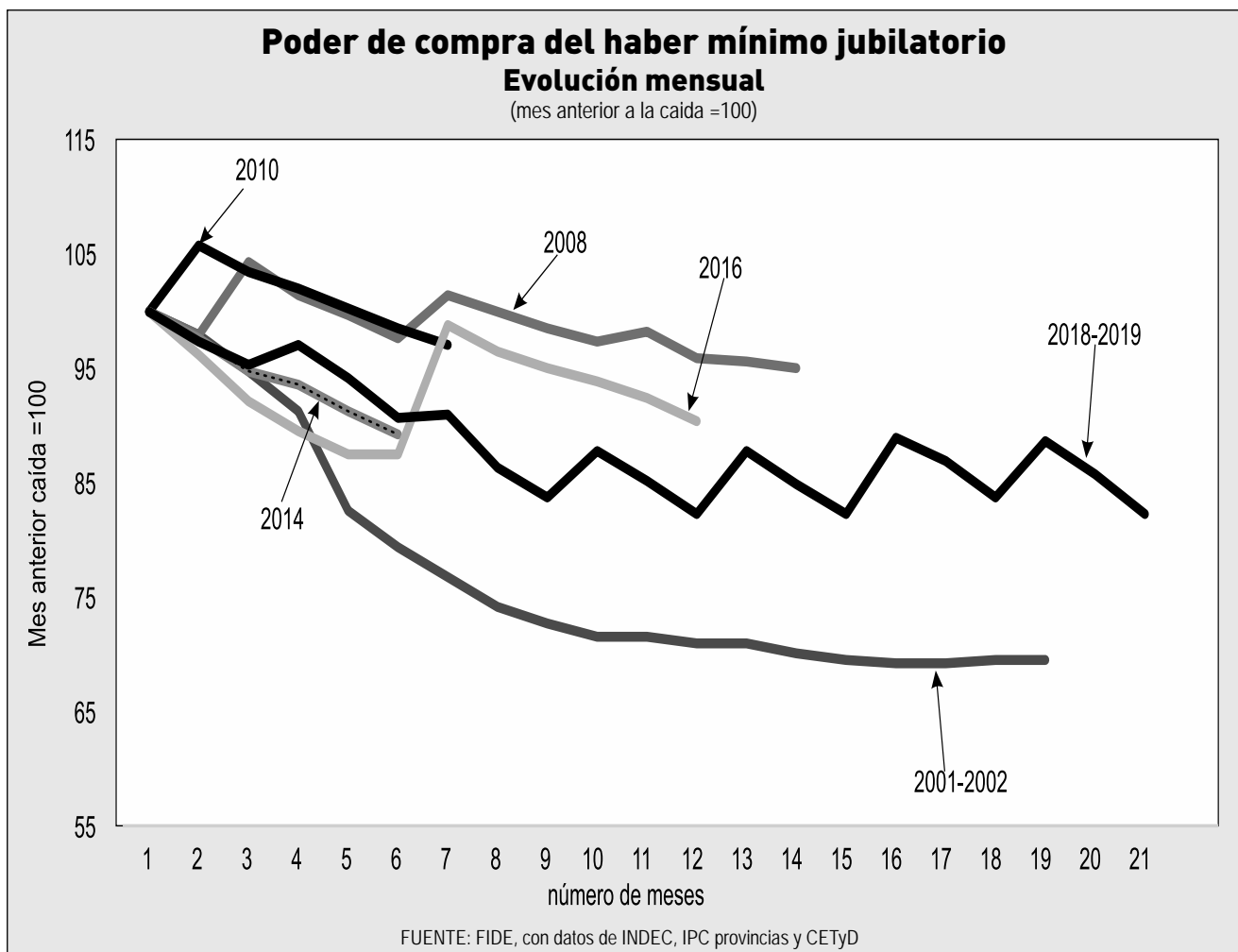
Este benefició alcanzó a más de 8,5 millones de individuos, de los cuales 2,8 millones son jubilados que cobran solo un haber mínimo; 1,4 millones, pensionados y perceptores de Pensión Universal de Adulto Mayor (PUAM) y 3,9 millones perceptores de AUH.

En esta línea, y como a partir de marzo 2020 caducará el bono otorgado por decreto, hacia mediados de febrero de 2020 el Gobierno ya anunció los aumentos correspondientes para el trimestre que va de marzo a

junio de 2020. En esta instancia continuará vigente el congelamiento de la fórmula de movilidad y los aumentos se otorgarán por decreto. Para el trimestre siguiente ya se anunció la conformación de una comisión en la Cámara de Diputados para trabajar en la nueva fórmula de movilidad, que luego el Congreso deberá sancionar por ley.

El incremento para todos los jubilados, PUAM, AUH y embarazo estará compuesto por una suma fija de 1.500 pesos, más un 2,3%. El aumento se mide respecto al haber de diciembre de 2019 y sin considerar el bono de la Ley de Emergencia.

El universo de beneficiarios de AUH, embarazo, jubilados y pensionados de la mínima y los de la PUAM, que representan el 80% del universo de la Seguridad Social, tendrá aumentos mayores que los que les corresponderían en base a la fórmula de movilidad vigente. La fórmula otorgaría un aumento del 11,56% para el primer trimestre de 2020 y el decreto del Poder Ejecutivo les otorga un aumento del 13%. Es así que la



jubilación mínima se ubicará en 15.098 pesos y la AUH será de 3.068 pesos por hijo/a.

Testeando el piso

Aunque haya transcurrido poco tiempo desde la implementación de la norma y sea pronto para hablar de cambio de tendencia, la respuesta de la economía a las medidas de fomento del consumo y la actividad de la Ley de Emergencia ha sido buena. Esto se refleja en algunos indicadores que muestran que, aunque aún se está transitando en terreno negativo, la caída en la actividad se recortó a más de la mitad.

En primer lugar, los datos fiscales en enero 2020 anticipan una disminución en la contracción del consumo a más de la mitad respecto a los datos de diciembre de 2019. Según la estadística de AFIP, para la recaudación de IVA deflactado por el IPC y ajustado por re-afectaciones, facilidades y días hábiles de aduana (IVA ajustado), la caída real pasó del 7,3% en diciembre de 2019 a 1,9% en enero 2020.

En la misma línea van otros indicadores, como ventas minoristas. Según la estadística del sector, el mes de enero de 2020 registró una caída anual de 3,5%, recortando terreno respecto a diciembre de 2019 y reduciendo a la mitad la caída anual de 7,1% del mes de noviembre de 2019.

En tercer lugar, la dinámica del crédito también muestra una respuesta positiva. Partiendo de caídas muy fuertes, el crédito en tarjetas y los adelantos en cuenta corriente registraron un crecimiento anual en torno al 53% para enero, dando cuenta de una baja anual real en torno al 1%.

Igualmente, falta un largo camino por recorrer. La salida de la recesión va a ser progresiva en la medida que el circuito productivo comience a andar, las tasas de interés continúen disminuyendo y se cierren las primeras paritarias.

Y una dimensión no menor de este problema también se conecta con la posibilidad de que la política fiscal permanezca con este sesgo poco expansivo. Ello depende del resultado que tenga el proceso de renegociación de la deuda. En los últimos meses la agenda de reestructuración fue adquiriendo una centralidad tal que demoró el despliegue de todo el potencial de la política fiscal.

Sin embargo, y en contraposición a lo fiscal, la política monetaria ha sido mucho más expansiva. En un marco de posibilidades dado por la vigencia de la versión más rígida de la regulación cambiaria, desde el 10 de diciembre el BCRA redujo la tasa de interés de política monetaria en 6 oportunidades, en un total de 2300 puntos básicos (del 63% al 40%), amplió el financiamiento al Tesoro, flexibilizó encajes para el financiamiento a PyME, intervino la tasa pasiva con los plazos fijos UVA, relanzó la cuenta gratuita universal, fijó topes a las tasas de tarjetas de crédito y prohibió los descuentos de recibos de sueldo de créditos de financieras.

La suma de elementos positivos de la política fiscal y monetaria orientados a la recuperación hace que sostengamos nuestras previsiones de crecimiento moderado para el año 2020 en torno al 0,7%, en base a una inflación a diciembre del 34% y una mejora del salario real de unos 3 puntos. El consumo tendería a recuperarse hacia el segundo trimestre, cerrando el año en valores positivos.

Hay vida más allá de la deuda: avances en la agenda productiva

Si bien es cierto que mientras no se solucione de forma definitiva el problema de la deuda existen serias limitaciones para el crecimiento económico, tanto por el peso que tienen los vencimientos sobre el balance de pagos y el presupuesto, existen otros ámbitos de la política económica y de gestión de la política industrial orientados al desarrollo que, mientras tanto, pueden planificarse y avanzar.

En esta agenda el Estado tiene un alto impacto y su desenvolvimiento no es incompatible con el desarrollo en paralelo del proceso de renegociación de la deuda. Por el contrario, los vínculos directos e indirectos de una y otro hacen que ambas políticas se retroalimenten muy positivamente.

Como lineamiento general, es deseable que la política de reconstrucción del tejido productivo tenga como horizonte una fuerte vocación industrial exportadora con el fin de evitar que, al igual que en otras etapas, el efecto dinamizador de la actividad económica de la demanda se vea frustrado por el freno del frente externo.

Es por ello que la agenda de planificación del desarrollo del Estado debe orientarse en un sendero que busque un cambio estructural que permita romper con los ciclos de

arranque y freno que han caracterizado la mayor parte de la política de promoción de la industrialización de la histórica económica argentina.

Y el momento actual es oportuno para ello. Dado que se parte de muy atrás en términos de actividad económica, utilización de capacidad instalada y demanda de importaciones, el cambio de gobierno y el inicio de la recuperación coinciden con una ventana de tiempo de dos años en donde el superávit comercial va a mantenerse. Según nuestras proyecciones, suponiendo un nivel de exportaciones similar en precios y cantidades al de los últimos tres años (pesimista) y una dinámica de la actividad económica de crecimiento a tasas moderadas (también pesimista, en torno al 2%), la demanda creciente de importaciones podría ser abastecida con el saldo del balance comercial superavitario de 10.000 millones de dólares para 2020 y 7.000 millones de dólares para 2021. Es decir, hay por delante dos años que son clave para hacer política industrial, hasta encontrarse nuevamente con el cuello estructural externo.

Un punto muy importante de esta agenda tiene que ver con la elaboración del proyecto de Ley de Hidrocarburos que comprende las inversiones de Vaca Muerta. El potencial de aporte de divisas del sector es muy elevado. Va de suyo que las garantías que reclamará el capital extranjero para invertir y traer dólares al país en un acuerdo de este tipo deberán ser detalladamente inspeccionadas y analizadas por su impacto estructural de mediano plazo. Una oportunidad para ello podría ser la implementación de cupos mínimos que prioricen el comercio nacional y, de este modo, incentiven el desarrollo de proveedores locales en un amplio abanico de servicios de ingeniería, metalmecánica y construcción.

El segundo punto es la nueva Ley de Software y Economía del Conocimiento. Esta nueva ley, sobre la que el Gobierno ya viene trabajando, va a reemplazar la norma sancionada en 2019 por la Administración anterior y cuya implementación está en suspenso.

El objetivo inicial de la nueva Ley de Conocimiento es la actualización de los beneficios impositivos que comenzaron con la Ley de Software en el año 2005 y vencían en 2019. La Ley del Conocimiento 2019 incorporaba otras actividades, además del software, al Régimen de Promoción, como industrias 4.0, biotecnología, nanotecnología, servicios técnicos y profesionales, entre otros. Entre los beneficios que se otorgaban se encontraba una sustancial reducción en los costos laborales mediante un mínimo no imponible

en Seguridad Social que llegaba al 100% en 2022, un bono fiscal equivalente a 1,6 veces de esos recursos de Seguridad Social transferible, la cancelación de impuestos nacionales como IVA o ganancias, un régimen especial de impuesto a las Ganancias de una alícuota del 15%, exclusión de derechos de exportación e IVA con la garantía de mantenerla hasta 2029 y, además, descuentos equivalentes al pago de Ganancias en países destino de exportación a cuenta de pago de Ganancias en el país. De tal modo, mientras más se exportase, mayor sería la reducción. Muchos de estos beneficios ya se encontraban en la ley de 2005 y se prorrogaron.

Sin embargo, la Ley del Conocimiento de 2019 era poco exhaustiva en la delimitación de la empresa beneficiaria. Si bien originalmente estaba enfocada en la promoción de PyME de base tecnológica, en cambio permitía que el registro de empresas beneficiarias alcanzara a grandes empresas que, estrictamente, nada tenían que ver con el desarrollo de economías del conocimiento.

En la nueva definición solo bastaba con cumplimentar con un piso mínimo, en donde al menos un 70% de facturación proviniera de actividades promovidas (flexibilizadas), y dos de tres requisitos entre normas de calidad, realizar actividades de capacitación o investigación y desarrollo de exportaciones. Esta flexibilidad permitía la inclusión como beneficiarios impositivos de grandes empresas y no PyME en actividades como comercio online de productos, asesoramiento de servicios técnicos contables y financieros, soporte informático y hasta producción de cine. De ese modo, el beneficio quedaba totalmente desdibujado.

Por ello, el Ministerio de Desarrollo Económico y Productivo suspendió el registro de empresas para el Régimen de Ley de Conocimiento 2019 y se puso a trabajar en una nueva ley que ordenará los beneficios fiscales con escalonamientos por tamaños, para empresas que son de frontera tecnológica y cuyo potencial es de fuerte inserción de exportadora.

Hay que evitar la tergiversación del régimen para obtener un beneficio impositivo, y sobre todo en Seguridad Social, para aquellas actividades que, si bien son intensivas en el uso de mano de obra, son de bajo valor agregado global. Este modelo de negocios informáticos se basa exclusivamente en el escalamiento del servicio a partir de la reducción del costo laboral, y a nivel internacional la Argentina tiene un perfil de inserción con poco que ofrecer frente a la competencia de países asiáticos u equivalentes.

TARIFAZO, DOLARIZACIÓN Y DESPUÉS

Hacia una revisión integral de la cadena gasífera

La política gasífera en general y tarifaria en particular que enfrenta el gobierno del Frente de Todos a principios de 2020 conjuga dilemas y contradicciones de fuerte impacto, tanto en el sistema económico como en la estructura social.

De un lado, el congelamiento tarifario heredado de la gestión anterior, y prorrogado a finales de 2019 por el nuevo gobierno, se enfrenta con las demandas empresariales de mantener dolarizado el precio del gas natural y trasladar la devaluación de los últimos meses. Al mismo tiempo, las empresas distribuidoras de gas natural reclaman salir del congelamiento e incrementar las tarifas, al menos en un orden de magnitud similar a la variación de precios desde junio de 2019 en adelante.

Del otro lado, la persistente presión inflacionaria se vuelve una restricción de política económica, enmarcada por la fuerte caída del poder adquisitivo de los salarios durante la gestión de Cambiemos y una economía que no sólo no crece, sino que destruye empleos en el mercado doméstico y pierde competitividad en el internacional.

Evidentemente, son dos vectores que ejercen presión en sentidos opuestos. Mientras se precisa salir del congelamiento tarifario vigente y aparece en el horizonte la necesidad de instrumentar una revisión tari-

Esteban Serrani

Investigador CONICET - INAES/UNSAM

faria integral (RTI), el objetivo del artículo es analizar la evolución de la política gasífera de los últimos cuatro años para poder identificar cuáles son las principales restricciones del actual modelo regulatorio y elaborar propuestas para contribuir a resolver algunos de los problemas estructurales del sector.

El “sinceramiento” de Cambiemos

En el marco del llamado “sinceramiento” generalizado de los precios de la economía, el gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2015 buscó reducir los subsidios energéticos y mejorar los ingresos de las empresas transportistas y distribuidoras, trasladando el costo de los incrementos tarifarios a los consumidores. De este modo, dictó el Decreto N° 367/2016 con el objeto de *“completar el proceso de renegociación en aquellos contratos respecto de los cuales no se hayan alcanzado acuerdos integrales de renegociación contractual”*. Así, disolvió la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos (UNIREN), instruyó al naciente Ministerio de Energía y Minería (MINEM) para que asumiera el proceso de renegociación contractual y ordenó efectuar una nueva adecuación de las tarifas de transición vigentes en el marco de las Actas Acuerdo y de los Acuerdos Transitorios suscriptos entre 2005 y 2014.

Entre febrero y marzo de 2016, y en el marco del proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos dispuesto por la Ley N° 25.561, las distribuidoras suscribieron nuevos Acuerdos Transitorios con el MINEM, concertando un nuevo régimen tarifario de transición (Resolución N° 28/2016)¹.

Sin embargo, ante la improvisación inicial en la sanción de los nuevos cuadros tarifarios y los incrementos

nominales que implicaban, al igual que lo sucedido en 2014 durante el gobierno de Cristina Fernández y la conducción económica de Axel Kicillof, una gran cantidad de amparos judiciales llevaron a que un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación frenara su implementación, dictaminando que, previo al incremento del valor de los componentes del cargo variable de la tarifa de gas natural, se debía convocar a audiencia pública, para que se trate la propuesta de revisión presentada por el Gobierno nacional. En junio de 2016, a través de la Resolución N° 3.843/2016, el ENARGAS estableció un límite –que estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 2016– en el incremento del importe final a facturar a los usuarios residenciales del 400% respecto del valor que habría correspondido facturar aplicando, al consumo de ese período, el cuadro tarifario vigente al 31 de marzo de 2016. Sin embargo, el apuro en la sanción de la Resolución N° 3.843/16 llevó a que los topes porcentuales de incremento para los residenciales fueran mayores a los de los cuadros tarifarios. Ante el desconcierto público sobre la resolución, un mes más tarde el MINEM modificó su anterior Resolución N° 99/2016 e instruyó al ENARGAS a fin de que dispusiera las medidas necesarias para que, durante 2016, el monto total de las facturas que usuarios residenciales debían incluidos no fuera superior a 400% respecto al monto total de la factura emitida al mismo usuario para el mismo período de facturación correspondiente al año anterior (Serrani, 2019).

De esta forma, cumpliendo con el mandato de la Corte Suprema de Justicia, el ENARGAS convocó a audiencia pública en septiembre de 2016 a fin de tratar el traslado a tarifas de los nuevos precios de gas natural en el punto de Ingreso al sistema de Transporte (PIST)² y los componentes de transporte y distribución. Luego de varias audiencias públicas en cada una de las regiones concesionadas, y de una gran participación de grupos de interés afectados por los incrementos tarifarios, el MINEM mantuvo inalterable su propuesta inicial de incrementos para los segmentos de transporte y distribución, aunque sí redujo el incremento original previsto para el gas natural en el PIST. Se fijó un sendero de precios para el incremento del gas natural en PIST que llevaría el mismo de 1,29 dólares por millón de BTU³ de diciembre de 2015 a los 6,80 dólares por millón de BTU en 2019 (427% de incremento), precio estimado como la paridad de importación en 2016 que se deriva del precio de importación del gas natural licuado (GNL).⁴ En este contexto, el 28 de diciembre de 2016 el MINEM aprobó la Resolución N° 312/2016, que buscó morigerar los efectos negativos que las medidas judiciales⁵ habían

tenido sobre los ingresos de las empresas. Sin embargo, contrariamente al lineamiento central de su política energética, centrado en la reducción de los subsidios, dispuso una nueva asistencia económica transitoria a distribuidoras por 3.450 millones de pesos (similar a la de 2015), buscando solventar las inversiones comprometidas y el pago de la deuda con los productores de gas natural (Serrani, 2020).

Como resultado, la combinación entre la política de quita de subsidios y el sendero ascendente en dólares del precio en boca de pozo implicó que todo ese incremento fuera trasladado a la tarifa final. En los primeros dos años de gestión, el precio en boca de pozo promedio país se incrementó un 78,3%, cuando los valores de las tarifas finales para usuarios residenciales lo hicieron el 136,3% en promedio. Sin embargo, este guarismo merece una aclaración. Si el modelo anterior privilegiaba tarifariamente a los usuarios que menos consumieran, el nuevo modelo invirtió la lógica e impacta más fuertemente, de forma porcentual, sobre esos usuarios de consumo bajo (Serrani, 2019). Así, para los usuarios de alto consumo del promedio país el valor de la tarifa final se incrementó un 50,7% mientras que para los usuarios que menos consumen fue del 196,7% (Gráfico de la página 22), volviendo cada vez más regresiva la política tarifaria.

La nueva gestión se enfrenta con las demandas empresariales de mantener dolarizado el precio del gas natural y trasladar la devaluación de los últimos meses. Al mismo tiempo, las empresas distribuidoras de gas natural reclaman salir del congelamiento e incrementar las tarifas.

La estructura regresiva en términos distributivos de la política tarifaria implementada por la gestión Cambiemos se refuerza con la evolución del salario mínimo vital y móvil, que en 2017 retrocedió un 6,8% en dólares respecto a 2015. Es que, si para afrontar el pago mensual de 200 metros cúbicos un usuario promedio de Argentina en 2015 destinaba 12,2 dólares, en 2017 pasó a necesitar 31,8 dólares (incremento del 161%); o, lo que es lo mismo, mientras en 2015 esa factura de gas natural representaba el 2,2% de un salario mínimo vital y móvil, en 2017 significaba el 6,2% (Serrani, 2019).

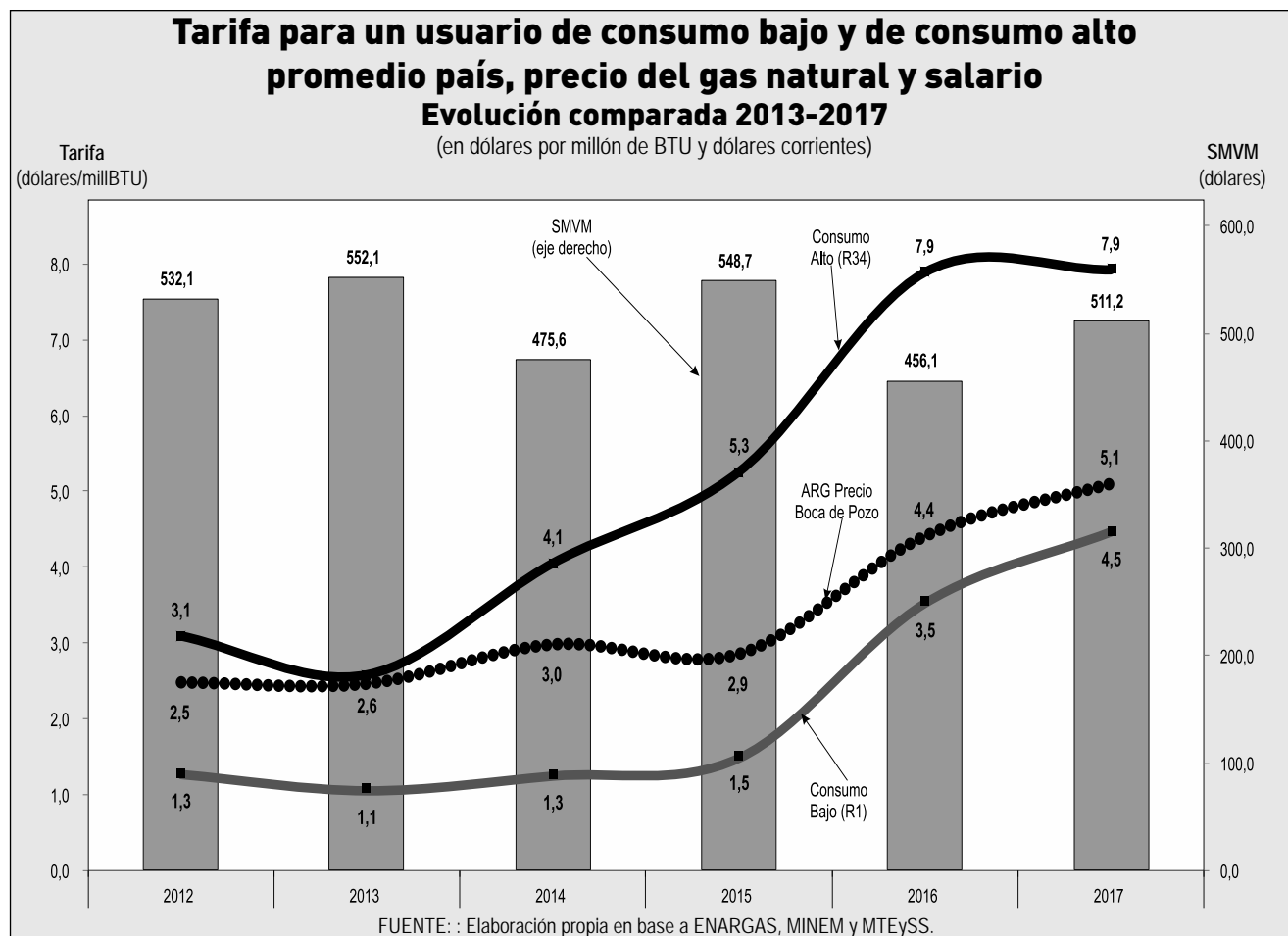
Sin embargo, luego de haber sostenido públicamente la necesidad de “sincerar” las tarifas, mantenerlas dolarizadas y continuar con el sendero alcista de precios, en junio de 2018 renunció el ministro de Energía y Minería, ex CEO de Shell, en medio de la corrida cambiaria más profunda, regresiva y sostenida de las últimas décadas. Es que su esquema, que conjugaba dolarización e incrementos hasta igualar la paridad de importación, se volvió inviable con la devaluación del 49,9% del tipo de cambio entre diciembre de 2017 y junio de 2018 (y que llegaría al 114% en diciembre de 2018 respecto al mismo mes del año anterior).

El gobierno de Cambiemos buscó reducir los subsidios energéticos y mejorar los ingresos de las empresas transportistas y distribuidoras, trasladando el costo de los incrementos tarifarios a los consumidores.

Asumió entonces un ex ejecutivo de la petrolera Pluspetrol y que también había sido director de Vialidad Nacional en los primeros años de la gestión Cambiemos.

Al mismo tiempo, el ministerio fue transformado en secretaria. Una de las primeras medidas tomadas fue interrumpir el sendero de precios de gas natural diseñado por su antecesor, buscando mecanismos para intentar que el precio del gas natural no siguiera incrementándose. Para ello implementó subastas de gas natural a través del Mercado Electrónico del Gas (MEGSA) para el período estival y destinado mayoritariamente a la compra por parte de CAMMESA para las empresas generadores de electricidad a partir de gas natural (que llegan a representar casi la mitad de energía eléctrica consumida en el país).

Así, la primera subasta de gas natural se concretó el 6 de septiembre de 2018. Participaron todas las grandes productoras de gas natural; la modalidad se concretó en contratos interrumpibles para el período septiembre-diciembre 2018 por un total de 35 millones de metros cúbicos por día (casi un tercio del promedio de producción local) y con un precio un tanto inferior al precio promedio de aquel momento: 3,69 dólares/MMBTU (aunque una de las ofertas propuso inyectar hasta 5 millones de metros cúbicos por día a un precio de 3,34 dólares/MMBTU).



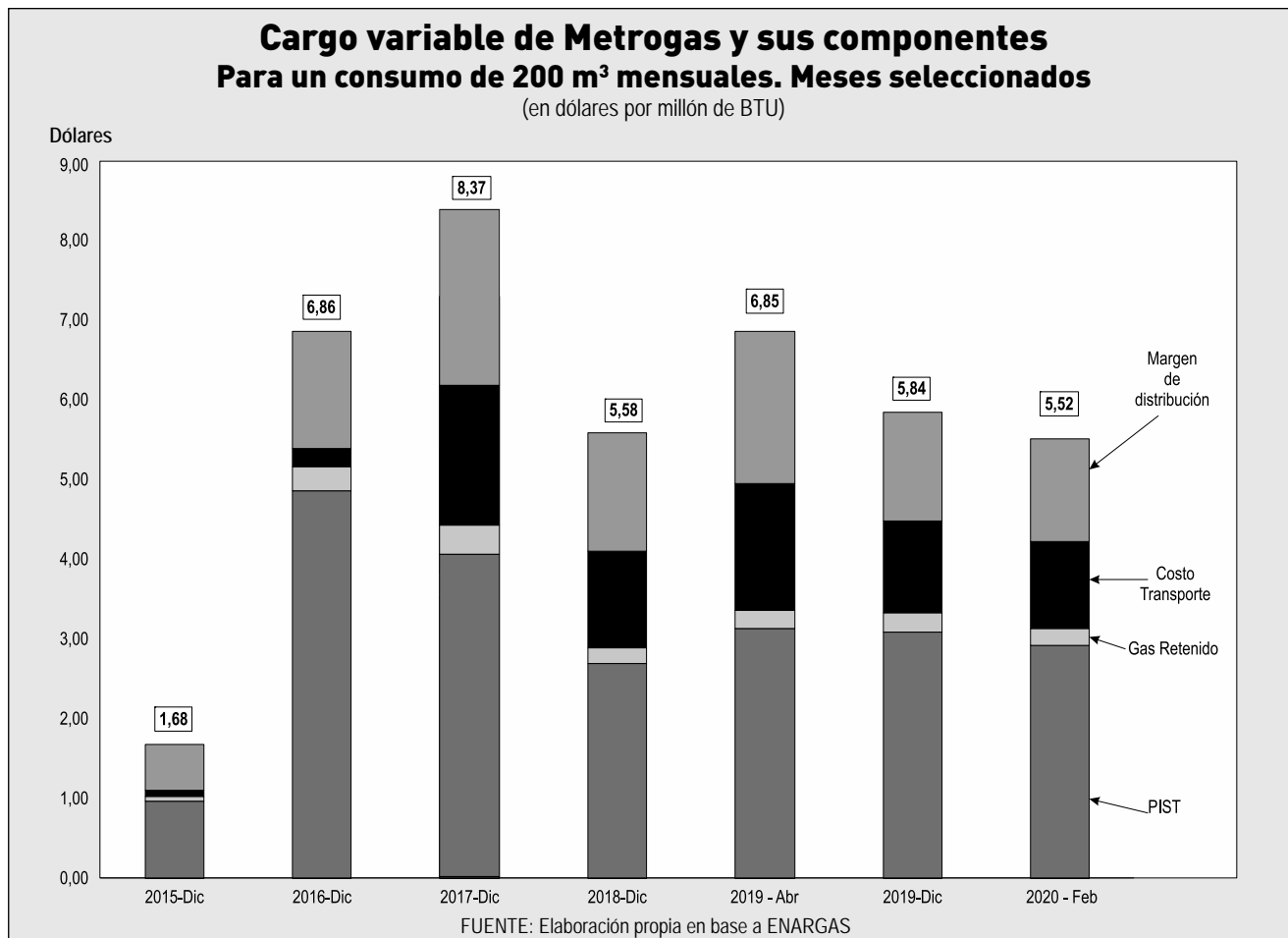
Sin embargo, en el segundo semestre de 2018 el tipo de cambio siguió su ritmo devaluatorio, aportando un 42,8% adicional entre junio y diciembre (de 26,53 pesos hasta 37,89 pesos por dólar). La presión de las gasíferas por mantener los precios internos de las tarifas en pesos, pero ajustados por la variación del tipo de cambio (lo que es una forma de mantenerlos dolarizados) llevó a que el secretario de Energía propusiera que los usuarios finales pagaran la variación del tipo de cambio entre la fijación de las tarifas de abril y octubre de 2018 (los 2 períodos de revisión semestral de tarifas) en 24 cuotas adicionales al incremento en pesos por la variación del índice de precios interno, monto que ascendía, según estimaciones periodísticas de aquellos días, a un total de 16.000 millones de pesos. Ante la presión social de esta medida, la Secretaría de Energía emitió la Resolución N°20/2018, donde se dispuso que el Estado nacional emitiría deuda para asumir el costo de pagar las diferencias surgidas entre el precio del gas previsto en los contratos entre productoras y distribuidoras (fijados en dólares) y el precio de gas reconocido en las tarifas finales de las prestadoras del servicio de distribución (fijados en pesos), valorizadas por el volumen de gas comprado desde el 1º de abril y hasta el 30 de setiembre

de 2018, en 24 cuotas a partir del 1º de enero de 2019.

La política de quita de subsidios y el sendero ascendente en dólares del precio en boca de pozo implicó que todo ese incremento fuera trasladado a la tarifa final.

Luego de que la cartera fuera degradada institucionalmente de ministerio a secretaría, que recortara el alcance de la tarifa social de gas natural para usuarios de bajos ingresos (que el mismo gobierno de Cambiemos había instrumentado en 2016), que se eliminaran los beneficios que se otorgaban a los usuarios por ahorro en el consumo (Resolución N°14/2018) y en un contexto de devaluación conjugado con un fuerte lobby empresario por mantener los precios del gas natural dolarizado, el 28 de diciembre de 2018 el secretario renunció a su cargo, tan sólo seis meses después de llegar al mismo y a un día de haber anunciado que la tarifa de luz subiría un 55% y la de gas natural otro 35% proyectados para el año 2020.

El nuevo secretario de Energía y Minería se había



desempeñado desde diciembre de 2015 como secretario de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete, pero acreditaba nulos conocimientos sobre el sector. Luego de unos meses donde trató de instrumentar nuevas subastas de gas natural para amortiguar el incremento en tarifas, éstas quedaron virtualmente congeladas desde el 1 de junio de 2019, fecha de la última actualización por parte del ENARGAS. Con estas medidas el gobierno sólo tuvo por finalidad pasar las elecciones primarias y generales sin aumentos en las tarifas de los servicios públicos, y dilatar su resolución al año siguiente, una vez elegidas las nuevas autoridades.

Si el modelo anterior privilegiaba tarifariamente a los usuarios que menos consumieran, el modelo de Cambiemos invirtió la lógica e impacta más fuertemente sobre los usuarios que menos consumen: para los usuarios de alto consumo la tarifa final se incrementó 50,7% mientras que para los de menor consumo fue de 196,7% .

Al analizar la evolución del cargo variable y sus componentes para el caso de Metrogas, se observa que entre diciembre de 2018 y diciembre de 2019 la caída en dólares fue del 33%, pasando de 8,37 a 5,58 dólares/MMBTU, como producto de la devaluación del tipo de cambio (y aún a pesar del incremento de la tarifa en pesos). Durante el primer semestre de 2019, en base al anuncio de incrementos del anterior secretario el día previo a su renuncia, el cargo variable se incrementó un 23%, pero aún queda casi 1,52 dólares por debajo del precio de diciembre de 2017. El congelamiento tarifario implementado por Cambiemos desde los meses anteriores a las elecciones (y que fuera continuado con la Ley de Solidaridad y Emergencia Productiva del Frente de

Todos en diciembre de 2019) llevó a una caída en dólares del cargo variable del 20%: de 6,85 a 5,52 dólares/MMBTU, volviendo a ubicarse en los valores de fines de 2018.

En definitiva, a las demandas de las gasíferas se adiciona la presión de las distribuidoras de gas natural, que están reclamando un incremento cercano al 24% en dólares, buscando recuperar los valores del cargo variable de las tarifas de abril de 2019.

Pero para terminar de entender lo inviable del actual modelo regulatorio, basta con medir la evolución de la factura final. Cuando la analizamos desde la perspectiva de los usuarios finales, se observa que el incremento en la factura final sin impuestos y en pesos fue del 119,4% entre diciembre de 2017 y febrero de 2020⁶. Sin embargo, al mirar el mismo resultado desde el punto de vista de las demandas empresariales se observa que, entre diciembre de 2017 (momento anterior al comienzo de la corrida cambiaria) y febrero de 2020, esa factura cayó el 34,8% medida en dólares: si las empresas recaudaban 71,4 dólares en 2017 con una factura de 200 metros cúbicos de gas, en 2020 obtenían 46,5 dólares.

Al analizar el impacto de la política de quita de subsidios y sinceramiento tarifario de Cambiemos, se observa que esa factura de 200 metros cúbicos mensuales pasó de representar el 3,8% de un Salario mínimo vital y móvil (SMVM) en diciembre de 2015 al 15,2% dos años más tarde, triplicando la porción del salario destinada al pago del servicio. Desde entonces siguió creciendo, aunque a menor ritmo, hasta llegar a necesitar destinar el 17,5% de un SMVM en febrero 2020⁷.

En resumen, mientras los asalariados necesitan destinar cada vez más pesos para afrontar la factura de gas natural, las empresas obtienen menos dólares. Esta situación muestra la regresividad del modelo regulatorio presentando por Cambiemos, al mismo tiempo que

Cuadro tarifario de Metrogas para Capital Federal Factura final sin impuestos por un consumo de 200 m3 mensual y relación contra el salario mínimo vital y móvil (SMVM). Meses seleccionados

(en pesos, dólares y en porcentaje)

	Dic'2015	Dic'2016	Dic'2017	Dic'2018	Abr'2019	Dic'2019	Feb'2020	Variación Dic-2017 / Feb-2020
Factura en pesos	213,1	861,6	1346,1	1806,7	2557	2953	2953	119,40%
Factura en dólares	13,5	54,4	71,4	47,7	59,1	49,3	46,5	-34,80%
Factura / SMVM	3,80%	11,40%	15,20%	16,00%	18,10%	17,50%	17,50%	

FUENTE: Elaboración propia en base ENARGAS y MTEySS

la insostenibilidad de largo plazo del esquema implementado hasta diciembre de 2019.

Desafíos para el Frente de Todos: 2020 y 2021

No caben dudas respecto a la urgencia de un conjunto de temas de coyuntura que el Frente de Todos debe resolver, como así también la necesidad de una revisión integral y definición de cuáles son los vectores estratégicos en el sector para la próxima década. A continuación se detallan ejes y temas que, sin ánimo de ser taxativo ni exhaustivo, entiendo resultan prioritarios a ser abordados en los próximos meses para redefinir el perfil del sector y su vinculación con el resto de los sectores y actores económicos.

Un primer punto a resolver es cuál es el precio del gas en boca de pozo, ya que es insostenible la dispersión actual que emerge como uno de los resultados más inentendibles de la política de “sinceramiento” de Cambiemos.

Por un lado, según el “Plan Gas” vigente (Resolución Nº46/2017 del MINEM), las empresas gasíferas con proyecto aprobado de extracción de gas natural con técnicas no convencionales en la formación Vaca Muerta y en la Provincia de Santa Cruz, reciben el precio final de 6,50 dólares/MMBTU, sumando el precio de venta a los distintos usuarios finales (residenciales, industriales, etc.) con el subsidio en forma de compensación que el Estado paga para llegar a ese precio.

Por otro lado, el precio de venta de gas natural de las distribuidoras es sustancialmente menor. Tomando como ejemplo Metrogas y su abastecimiento en la Capital Federal, los usuarios residenciales pagan 2,92 dólares/MMBTU. Es decir que los hogares solo pagan el 45% del precio que reciben las gasíferas bajo el Plan Gas. El precio de gas para el resto del país es similar al de Metrogas exceptuando a la Patagonia, donde el precio es considerablemente menor debido a las tarifas diferenciales contempladas en el subsidio patagónico (Serrani, 2018).

Al mismo tiempo, el precio de exportación estival de gas natural es sustantivamente inferior al precio estímulo de extracción, y en algunos casos incluso menor al abonado por la demanda residencial en la Ciudad de Buenos Aires. Tomando como ejemplo las últimas cuatro operaciones vigentes de exportaciones disponibles en la página web de la Secretaría de Energía y Minería⁸ publicadas en

diciembre de 2019, se presenta que el precio de venta entre Vista (la empresa que extrae en Argentina) y Latin Energy (la empresa que compra en Chile) fue de 2,35 dólares/MMBTU; entre Tecpetrol y Enel fue de 2,90 dólares/MMBTU; entre CGC y Gas Andes Chile, 3,49 dólares/MMBTU; y entre YPF y Shell Chile, 2,61 dólares/MMBTU.

Sin embargo, en enero de 2020 a través del MEGSA se hizo una subasta para que las empresas puedan colocar el gas natural excedente que no será tomado en firme por las distribuidoras (por razones climáticas la demanda es estacional y los usuarios residenciales consumen menos en verano que en invierno). Se ofertó un volumen de 3 millones de metros cúbicos desde la cuenca neuquina a un valor de 1,23 dólares/MMBTU para ser consumido en la Capital Federal⁹. Es decir, tan sólo un 19% del precio que reciben las productoras de gas natural en Vaca Muerta bajo el Plan Gas.

En este punto es válido preguntarse: ¿cuánto es el valor del gas natural en Argentina? ¿Es 1 dólar, 3 dólares ó 6,50 dólares por millón de BTU?

Hoy en día las empresas gasíferas están reclamando por un incremento cercano al 24% en dólares de las tarifas porque, según ellos, entre diciembre de 2017 y febrero de 2020 las empresas pasaron de recaudar 71,4 dólares en 2017 a 46,5 dólares 2020.

No caben dudas de que el costo varía dadas las distintas características geológicas de los pozos, yacimientos o formaciones, de las distintas técnicas de extracción (convencional o no convencional), de las distintas regulaciones normativas federales en relación a los impuestos, regalías, cánones y otras políticas fiscales. Pero tampoco caben dudas de que solo en un mercado con serios problemas de regulación puede existir una dispersión de entre 1 dólar a 6,50 dólares por el mismo bien.

Mientras los organismos estatales no publiquen cuál es la estructura de costos de las empresas gasíferas (que a fin de cuentas sería lo deseable y lo único que resolvería fehacientemente el interrogante aquí planteado), parte de la pregunta por la dispersión se puede empezar a resolver a partir de conocer cuál va a ser la política de

subsidios a la extracción de gas natural en el largo plazo. Es decir, no es razonable sostener que las empresas reciban una compensación de más de 3 dólares por millón de BTU para alcanzar los 6,50 dólares cuando lo venden a un precio significativamente menor en una subasta o en un despacho de exportación a Chile.

El nuevo gobierno deberá dar una revisión integral al sistema y dar una definición de cuáles son los vectores estratégicos del sector para la próxima década. Un primer punto a resolver es cuál es el precio del gas en boca de pozo, ya que es insostenible la dispersión actual que emerge como uno de los resultados más inentendibles de la política de “sinceramiento” de Cambiemos.

En este sentido, para recomponer y darle sostenibilidad a este mercado hay que rediseñar un sendero de precios de largo plazo, que escinda el precio que pagan los distintos usuarios finales (demanda) y el precio que reciben las empresas (oferta). Alejándonos de la irracionalidad de los precios fijados en dólares en ambos márgenes (subastas y Plan Gas), sería prudente establecer un precio similar, aunque un tanto inferior al precio que actualmente paga la demanda, y un precio de oferta no mayor a los 4 dólares que en un comienzo permita financiar las inversiones para desarrollar el potencial de Vaca Muerta y sea decreciente en el largo plazo. Si bien no son comparables –por múltiples razones que exceden este texto–, pero solo para tener una comparación internacional con el precio interno de Estados Unidos, en la última década el precio promedio del Henry Hub¹⁰ fue de 3,36 dólares/MMBTU (2010-2019). Ahora bien, si tomáramos el último lustro, que incluye la caída del precio internacional del barril de crudo de 2015 en adelante, el promedio del Henry Hub fue de 2,77 dólares (entre 2015 y 2019)¹¹. Al mismo tiempo, se debe contemplar una tarifa social extensa que permita resguardar a las familias vulnerables y a los distintos actores y asociaciones civiles que cumplen un rol de integración social en el territorio. Los subsidios deben estar orientados a proteger a los más humildes y a encarrilar un precio de largo plazo del gas natural que se acerque al precio que paga la demanda.

Sin embargo, un problema colateral a este punto es que los subsidios y los programas de estímulo a la extracción de gas natural, sea de Vaca Muerta o del resto de las

cuenas, deben contemplar necesariamente estrictos compromisos de incrementos de producción y reservas de largo plazo por parte de las empresas. Y si –herencia neoliberal mediante bajo el Decreto Nº1212/89 que reconvirtió los contratos que YPF tenía con las petroleras al sistema de concesión por 30 o más años y que les otorgó potestad a los privados para administrar el ritmo de extracción en los yacimientos– la conducción de este sector estratégico para la economía debe ser ejercida por el Estado nacional. En este sentido, los subsidios son un instrumento indispensable para orientar las prioridades nacionales y adecuar las estrategias económicas de las empresas con los objetivos de desarrollo de largo plazo de la sociedad argentina.

En segundo lugar, sólo una vez regularizado el precio del gas natural es que se puede discutir las tarifas de este servicio público. Esto reviste un problema con tres componentes interrelacionados, que se plantean en forma de interrogantes:

- I. ¿Es posible sostener que la fijación del precio del gas natural en boca de pozo esté dolarizada en una estructura macroeconómica que conjuga cíclicamente alta volatilidad e inestabilidad cambiaria, financiera e inflacionaria?
- II. El valor del gas natural en el PIST es el componente más significativo de la factura final que abonamos y, dependiendo del consumo mensual y la región, éste puede representar entre el 45% y el 65% de la factura final antes de impuestos. Entonces, ¿es deseable que ese componente esté fijado en dólares y que lo que se abona dependa tanto del tipo de consumo como de la variación del tipo de cambio?
- III. Por último, ¿qué es y cómo se determina una “tarifa justa y razonable”, tal cual se expresa en la Ley Nº24.076 de 1992 y que fuera largamente discutida a partir de la Ley Nº25.561 de Emergencia Pública de 2002?

En efecto, resulta necesario afrontar la problemática de tener precios de bienes de uso difundido fijados en dólares con un sistema económico endeble que necesita renegociar la herencia del creciente peso de la deuda en el Presupuesto nacional para tener alguna chance de volver a un sendero de crecimiento (aunque lo primero no sea suficiente para lo segundo).

Pero, por otro lado, dentro de una estrategia nacional de desarrollo es importante volver a vincular la relación siempre compleja del valor de los servicios públicos en la difusa intersección entre que sean pagables por los hogares y que le permitan obtener una ganancia razonable a las

empresas prestadoras del servicio, es decir, una relación sensata entre el peso sobre los salarios y la rentabilidad empresarial. Es que, en el actual sistema energético, el valor y la evolución tarifaria de los servicios públicos han llevado a la situación insostenible en que, en un contexto de marcado deterioro del poder adquisitivo de los salarios, los trabajadores cada vez gastan una porción mayor de sus ingresos en los servicios y las empresas reclaman seguir incrementando las tarifas debido a la volatilidad del tipo de cambio, ya que valorizado en dólares cada vez cobran menos. En efecto, el diseño de la cadena gasífera necesita una revisión integral para darle estabilidad a las inversiones de largo plazo sin que sea a costa del salario de los usuarios, a la vez que las tarifas no sean lo suficientemente bajas como para deteriorar la calidad del servicio público y que comience una carrera de desinversión, caída de reservas, necesidad de volver a impulsar las importaciones energéticas, quedar sujeto a los vaivenes del precio internacional y (volver a) agitar la crónica restricción externa.

Salir del congelamiento

La actual coyuntura para discutir cómo salir del virtual congelamiento de las tarifas de los servicios públicos se enmarca en una situación apremiante del conjunto de signos vitales de la economía (sobreendeudamiento, caída del PIB per cápita, de la tasa de actividad —especialmente en el sector manufacturero— y el persistente crecimiento inercial de la inflación —que en 2019 marcó la variación más alta desde la hiperinflación de 1990— y un costo de capital de los más altos del mundo, que se ha constituido en un obstáculo estructural a cualquier atisbo de reactivación económica).

A esta situación se le suma un proceso de desafiliación social y del conjunto de la población asalariada, que se puede ver en la caída sistemática del poder adquisitivo del salario, en el incremento del desempleo (especialmente alarmante en jóvenes y mujeres), el crecimiento de la pobreza y los problemas de alimentación en una extensa parte de la población más vulnerable.

Por ello, la salida del congelamiento tarifario heredado de la gestión Cambiemos y prolongado por el gobierno del Frente de Todos debe ser administrada a dos velocidades.

La primera está pensada para 2020, en donde se debe atender principalmente la forma de mitigar el impacto de trasladar toda la devaluación de los últimos ocho meses a

las tarifas, demanda que están efectuando las empresas gasíferas. Es que, si bien la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva de diciembre de 2019 declaró la emergencia pública en materia tarifaria y energética, la misma no alteró las bases regulatorias, administrativas y contractuales de la RTI llevada a cabo por Cambiemos en 2017. En los hechos, aún está vigente la contradicción objetiva entre el precio congelado de la tarifa a usuarios finales y la demanda de precios dolarizados por parte de las empresas gasíferas. Y en este sentido, si bien el congelamiento tarifario propuesto por hasta 180 días busca “una reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares y las empresas para el año 2020” (Art. 5), y está siendo usado como ancla anti-inflacionaria en los primeros meses de gobierno, no es menos cierto que las empresas de la cadena gasífera siguen “actualizando su excel” contabilizando los efectos de la variación del tipo de cambio y de los precios al consumidor para ser trasladados en las próximas tarifas del servicio. En efecto, el gran desafío para el 2020 es cómo contener el impacto en los salarios y un posible rebote inflacionario que puede producir la salida del congelamiento tarifario, sin que eso signifique un deterioro de la calidad de los servicios públicos.

¿Cuánto es el valor del gas natural en Argentina? ¿Es 1, 3 ó 6,50 dólares por millón de BTU? No caben dudas de que el costo precio varía dadas las distintas características geológicas de los pozos, yacimientos o formaciones, pero tampoco caben dudas de que sólo en un mercado con serios problemas de regulación puede existir una dispersión de entre 1 dólar a 6,50 dólares por el mismo bien.

La segunda es para 2021, año en que se debe realizar la RTI al cumplirse el plazo de cinco años desde la última. Que el Estado nacional se prepare para realizar una nueva RTI implica no sólo discutir la ecuación económica financiera de las empresas del sector que se objetiva en los cuadros tarifarios, sino que existe la oportunidad de revisar el estado actual del sector y analizar sus variables como lo que finalmente es: un sistema complejo de variables dependientes entre sí y conectadas con el resto de la economía y la sociedad.

Entre las muchas dimensiones, la primera y más sustantiva que aparece en el escenario es la de revisar

la Ley Nº 24.076 y sus decretos reglamentarios, que regulan la prestación del servicio público de gas natural por redes desde 1992. En línea con lo aquí expresado, resulta vital revisar la sostenibilidad, tanto económica como política y social, de mantener dolarizado el precio del gas natural. Es decir: la dolarización fue pensada para una coyuntura muy particular de la historia económica argentina como fue la convertibilidad cambiaria, período en el cual el tipo de cambio se mantuvo fijo por ley entre 1991-2001.

A dos décadas de su quiebre, esta experiencia económica resultó un fracaso en cumplir sus objetivos económicos (monetarios, fiscales, financieros y productivos), además del colapso político-institucional y de desafiliación social que incluyó. A casi tres décadas de su formulación, la persistencia del marco regulatorio de 1992 merece ser analizada y definir si sigue siendo pertinente para la sociedad argentina actual. Y esto también implica revisar los efectos en términos de inversión, calidad del servicio y ampliación de la cobertura de los dos grandes modelos que surgieron a posteriori de la convertibilidad: el de la pesificación y virtual congelamiento del precio de los primeros dos mandatos del Frente para la Victoria (modelo que lo disoció del comportamiento del resto de las variables económicas locales –como crecimiento del PIB, tipo de cambio y variación de precios– y externas –como evaluación del precio de los commodities y crisis financiera internacional de 2008, tan sólo como simples ejemplos–) y el de la dolarización y fijación de los precios internos al valor de la paridad de importación de la gestión de Cambiemos (que duró poco más de dos años, hasta la renuncia del ministro).

La salida del congelamiento tarifario heredado de la gestión anterior y prolongado por el gobierno del Frente de Todos debe ser administrada a dos velocidades, mitigar el impacto de trasladar toda la devaluación de los últimos ocho meses y, al discutir la revisión tarifaria pactada, revisar el estado actual del sector y su rentabilidad, no solo las tarifas.

La segunda cuestión que resulta necesario revisar es el sistema de *price-cap* que organiza los componentes de transporte y distribución del servicio público de gas natural, modelo importado durante la década de 1990 del utilizado para la privatización de empresas de servicios públicos en Inglaterra durante los '80 (Littlechild, 1983). Este sistema buscó que las empresas optimicen sus

costos para que el precio final sea más bajo que el precio máximo fijado por el regulador, y así competir con otros oferentes del servicio para obtener una mayor cuota de mercado. De esta manera, el concesionario ganaría por la ampliación de la cobertura de su servicio y los usuarios finales, por una tarifa más baja.

Sin embargo, cuando a un monopolio natural se le aplica la lógica del *price-cap* son pocos los incentivos que se generan para reducir los costos del servicio, bajar la tarifa final e incrementar por eficiencia la tasa de rentabilidad, ya que las concesionarias no podían competir por la obtención de nuevos usuarios fuera de su área de concesión, lo que implicó, de hecho, que la reducción de costos y/o el aumento de productividad redundara en un incremento de la rentabilidad para las empresas privatizadas de servicios públicos (Serrani, 2019 y 2020).

Es menester atender en el nuevo plan nacional de desarrollo la consideración de que el acceso a los servicios públicos energéticos es un factor de suma importancia en la mejora del bienestar de la población, al tiempo de redefinir cual va a ser el rol del Estado y de las empresas energéticas con participación estatal en la dirección estratégica del sector.

En tercer lugar, es preciso revisar cuáles son las necesidades, urgencias y prioridades a cubrir en el próximo lustro. En este sentido, es menester trabajar sobre cuál va a ser la estrategia de ampliación de la cobertura para usuarios residenciales. Si bien los datos censales van a mostrar una mejora respecto al dato de cobertura de 2010, aún hay cuatro provincias que no tienen acceso al servicio (Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa), y la penetración en zonas rurales y en las periferias mayoritariamente pobres de las grandes zonas urbanas aún es significativamente baja. En el Área Metropolitana de Buenos Aires hay casi un millón de hogares, en su gran mayoría con necesidades básicas insatisfechas, que no solo no tienen tendido de gas natural, sino que en muchos casos ni siquiera pueden asumir el costo del sustituto que es la garrafa, porque tiene costos significativamente más altos por unidad térmica equivalente o porque las garrafas del Plan Hogar¹² no están disponibles en sus barrios en el invierno¹³. Por eso es necesario incorporar en la renegociación contractual cuál es el plan de extensión de la cobertura

del tendido de gas natural residencial en los próximos años. Asociado a este punto, resulta vital incorporar a la discusión cuál va a ser el uso estratégico que se le va a dar al Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA) para cubrir esa brecha de cobertura.

Finalmente, hay que volver a ordenar las prioridades del sector en línea con una política energética que busque cumplir el propósito del Objetivo 7 de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas,

que pretende garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

En efecto, es menester atender en el nuevo plan nacional de desarrollo la consideración de que el acceso a los servicios públicos energéticos es un factor de suma importancia en la mejora del bienestar de la población, al tiempo de redefinir cuál va a ser el rol del Estado y de las empresas energéticas con participación estatal en la dirección estratégica del sector.

Bibliografía

- Littlechild, S. C. (1983). *Regulation of British telecommunications' profitability report to the Secretary of State*. Londres: Department of Industry.
- Serrani, E. (2020). Modelos de regulación de servicios públicos de gas natural en Argentina, 1967-2017. *América Latina en la Historia Económica*, 27(2).
- Serrani, E. (2019). Regulación tarifaria del gas natural en la posconvertibilidad. Análisis de sus efectos sobre los ingresos y el desempeño de las empresas. *Cuadernos de Economía Crítica*. Año 5, Nº 10 (2019) pp. 123- 148
- Serrani, E. (2018). Transformaciones tarifarias y efectos en la región patagónica. Camuzzi Gas del Sur y la distribución de gas natural, 1999-2017. *Revista Identidades*, 14(8), 45-70.

Notas al pie

- 1- En la resolución se deroga el cargo por gas importado del Decreto Nº 2.067 de 2008 y el FOCEGAS pasó a formar parte de la tarifa de las empresas.
- 2- El precio del gas natural en el PIST es el precio que las distribuidoras de gas natural le pagan a las gasíferas que lo extraen. Este precio varía según las categorías de usuarios, como por ejemplo residenciales, comerciales, industriales, centrales térmicas o para la venta vehicular en forma de gas natural comprimido (GNC).
- 3- BTU es la abreviatura de British Thermal Unit, unidad de medida del calor en el sistema británico. En el mercado internacional se suele tomar como medida de comparación para el precio del gas natural al valor en dólares por millón de BTU.
- 4- Para aquellas zonas con tarifas diferenciales, la eliminación de subsidios y la aplicación del nuevo "costo de oportunidad" también será escalonado y finalizará en octubre de 2022 (Serrani, 2018).
- 5- Sobre todo, hace mención al fallo de la Corte Suprema de Justicia del 18 de agosto de 2016, en la causa "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/Amparo Colectivo".
- 6- Evolución que estuvo en sintonía con la variación del índice de precios al consumidor entre diciembre de 2017 y enero de 2020: 129% según INDEC para Gran Buenos Aires.
- 7- Estos valores y porcentajes son distintos a los expresados en el gráfico de la página 22 porque se está trabajando sobre la tarifa de Metrogas para la Capital Federal. En el gráfico anterior se estimó un promedio país contemplando también las tarifas diferenciales de la Patagonia, que son sustantivamente más bajas que en el resto del país, por eso mientras que en el promedio país en 2015 para afrontar una factura de 200 metros cúbicos se necesitaba destinar 2,2% de un salario mínimo vital y móvil, en la capital el costo de esa factura representaba 3,8%. Para un análisis de las tarifas diferenciales patagónicas, consultar Serrani, (2018)
- 8- Disponible en: <https://www.minem.gob.ar/exportacion-gas-natural>. Último acceso: 11 de febrero de 2020.
- 9- Esa misma oferta significó un valor en el PIST de 0,92 USD/MMBTU.
- 10- El precio Henry Hub para la comercialización de gas natural por gasoductos en Estados Unidos resulta del intercambio entre oferentes (productores) y demandantes (empresas distribuidoras) en el hub de distribución del Estado de Louisiana, Estados Unidos (y es un precio que está muy influenciado por la variación del precio de comercialización del barril de crudo).
- 11- Según información de la Administración de Información Energética de Estados Unidos. www.eia.gov
- 12- El Programa Hogar fue un programa instrumentado en 2015, que consiste en un subsidio que entrega el Estado a través de la ANSES para la compra de garrafas a familias que declaren una situación de vulnerabilidad y cuyas viviendas no estén conectadas a la red de gas natural.
- 13- Incluso en muchos casos esta situación lleva a utilizar otro sustituto como la leña, en el mejor de los casos, ya que en otras directamente se queman desperdicios, que es altamente contaminante y generar un deterioro no sólo de la calidad de vida, sino que pone en riesgo la salud de esos hogares

Tributos a la Macri

La globalización financiera y el nacimiento del nuevo consenso tributario neoliberal

Las experiencias internacionales de los países centrales y los consensos de la literatura académica sobre el tema muestran que las políticas tributarias son un instrumento esencial para distribuir la riqueza. Para que esto suceda, es necesario contar con un sistema tributario diseñado donde los sectores de mayores recursos paguen más impuestos y el Estado los redistribuya en mayores beneficios a aquellos sectores más vulnerables.

Esto fue así durante el régimen de acumulación fordista que predominó a escala global desde la segunda gran guerra y entró en crisis durante la década del setenta. A partir de ese momento, el estancamiento con inflación en el que se empantanó ese régimen fue aprovechado por el neoliberalismo para establecer un “nuevo” marco regulatorio destinado a reducir los espacios de intervención estatal. De la crisis del capitalismo de los años ‘30 se había salido con más Estado y, si ese régimen estaba agotado, parecía de sentido común que la forma de retomar el sendero de crecimiento fuera con menos Estado.

Alfredo Iñiguez*

En materia tributaria esta nueva ola tuvo su prueba de fuego en Estados Unidos durante el gobierno de Ronald Reagan a comienzos de los años ochenta. El abordaje partía de un postulado conocido como “*curva de Laffer*”. Esta idea plantea la existencia de una “u” invertida que relaciona el nivel recaudatorio y la tasa impositiva, donde –más allá de cierto máximo o tasa impositiva eficiente– hacia la derecha existen grados ineficientes de tributación, caracterizados por altos impuestos que, lejos de aumentar los ingresos fiscales, los disminuyen. De acuerdo a esa visión –de naturaleza neoliberal–, en los años setenta las cargas tributarias habían llegado a tasas tan elevadas que, ante una política direccionada a reducirlas, la recaudación no solo no caería, sino que tendría que aumentar.

Y aunque nunca se comprobó la validez del postulado, el enfoque de la “*curva de Laffer*” de reducción de las cargas impositivas se propagó por todo el mundo y llegó a los países de la periferia. Incluso en estos países, los cambios se implementaron aún cuando los sistemas tributarios, así como la estructura social y económica sobre la que incide, eran muy distintos a los existentes en los países centrales.

El objetivo político de este enfoque no era más que la dimensión tributaria del proyecto neoliberal: reducir los ingresos del Estado, para justificar el achicamiento del gasto público, achicar la estructura estatal y, finalmente, menor intervención y regulación.

Estos cambios en materia tributaria acompañaron una gran variedad de políticas que favorecieron la internacionalización del capital –conocida como globali-

(*) Economista de la UNLP, responsable del Área Fiscal del CIEPyC-UNLP y docente de Estructura Impositiva Argentina en UNDAV y de Política Tributaria en UNAJ.

zación— y tuvieron entre sus efectos una inaceptable concentración de la riqueza y los ingresos entre países y personas, con una proporción ínfima de la población cada vez más rica y grandes masas cada vez más pobres.

En Argentina este proceso se inició durante la última dictadura cívico-militar, e incluso antes que en Estados Unidos, con el objetivo de desarmar los alcances más novedosos de la reforma impositiva de fines de 1973. Ya en el sendero global, el sistema tributario argentino tuvo una profunda transformación durante la década de los noventa, que se podría resumir con las recomendaciones de política en la materia del *Consenso de Washington*: una estructura basada en pocos impuestos con base imponible universal y alícuotas uniformes, de forma tal que no se distorsionen los precios que determina el mercado.

Al mismo tiempo, y apoyándose en la Organización Mundial de Comercio (OMC), se avanzó en una drástica reducción de los aranceles de importación para “facilitar” el comercio internacional y, de paso, utilizar las importaciones para poner un techo a los precios internos y “disciplinar” a los formadores de precios.

Con el colapso de la convertibilidad, y en especial durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, no hubo una reforma para adecuar el sistema tributario a las necesidades de la política económica aplicada en ese período. Sin embargo, se deben destacar tres elementos: 1) se lograron mejoras en la recaudación que permitieron alcanzar máximos históricos, 2) no se continuó con la tendencia internacional hacia una mayor regresividad de la estructura, y 3) se instrumentaron modificaciones como la aplicación de los derechos de exportaciones (retenciones) o la imposición a las ganancias de capital y los dividendos, que tuvieron en esos años mucha resistencia de los sectores dominantes.

Resulta paradójico que, al poco tiempo de asumir, Mauricio Macri avanzó en la eliminación de los cambios aplicados durante el gobierno anterior, aunque poco tiempo después volviese a implantarlos. Recurrió para eso a técnicas tributarias que parecían haber quedado en el pasado, como el impuesto cedular en el caso de las rentas financieras y suma fija en los derechos de exportación.

Estas no fueron las únicas modificaciones instrumentadas durante el gobierno de Cambiemos. Durante cuatro años el sistema tributario retomó el sendero definido a escala global que inició la última dictadura

cívico-militar y moldeó el gobierno de Menem, con una nueva y amplia reforma tributaria dirigida a favorecer la concentración del ingreso y la riqueza.

La ola internacional establece algunos límites que son difíciles de franquear, pero se puede decir que el marco global define un sendero y son los gobiernos de cada Estado Nación quienes resuelven si eligen ir por el lado derecho o izquierdo de ese sendero. El de Macri optó por el derecho: baja de impuestos y desfinanciamiento del Estado. A partir de diciembre de 2019, el gobierno de Alberto Fernández, con las modificaciones introducidas a poco de asumir, eligió ir por el lado izquierdo. Las nuevas autoridades implementaron medidas que procuran correr, al menos un poco, ese límite a través de instrumentos como el impuesto a la compra de divisas para turismo y atesoramiento y la alícuota adicional a los activos en el exterior (Impuesto PAIS).

El objetivo político no era más que la dimensión tributaria del proyecto neoliberal: reducir los ingresos del Estado, para justificar el achicamiento del gasto público, achicar la estructura estatal y, finalmente, menor intervención y regulación.

La política tributaria de Macri

Durante el gobierno de Cambiemos el sistema tributario estuvo atravesado por una política errática y contradictoria. En el marco de una política económica ortodoxa que, según definieron sus propios gestores, apuntaba al “gradualismo”, las autoridades tomaron las siguientes medidas: 1) eliminaron gran parte de las retenciones, 2) quitaron la percepción por compra de divisas, 3) ofrecieron un blanqueo de capitales en el exterior de enormes dimensiones, 4) eliminaron la imposición a las ganancias de capital y los dividendos, 5) establecieron un cronograma para la extinción del impuesto a los patrimonios y 6) acordaron un nuevo pacto fiscal Nación-Provincias, para que éstas reduzcan la carga tributaria propia.

No fue una reforma, pero se puede decir que fueron un conjunto de cambios lo suficientemente representativos como para definir el eje ideológico y marcar una tendencia sobre cuál era la estructura tributaria deseada.

Las medidas tomadas al inicio de la gestión dirigidas a reducir la carga nominal a los contribuyentes tuvieron un impacto negativo en la recaudación, superior al 2% del PIB, que se compensó parcialmente con el blanqueo, que aportó ingresos al fisco –por única vez– equivalentes a 1,7% del producto entre 2016 y 2017.

No fue una reforma, pero se puede decir que fueron un conjunto de cambios lo suficientemente representativos como para definir el eje ideológico y marcar una tendencia sobre cuál era la estructura tributaria deseada.

Esta etapa fue coronada con la Ley 27.430 de Reforma Tributaria, aprobada a fines de 2017, dos meses después de la victoria en las elecciones de medio término. La legislación concentró las medidas más relevantes y se podría decir que esta es la esencia de la concepción en materia de política tributaria. Los objetivos declamados

por los promotores de la ley eran: promover la inversión, la competitividad y el empleo de calidad; avanzar hacia un sistema tributario más equitativo, eficiente y moderno; reducir drásticamente la evasión impositiva; cumplir con las metas fiscales; y avanzar hacia el desarrollo.

Diffícil estar en desacuerdo con esos objetivos. El problema surge cuando quienes llevaron a cabo la reforma enumeran cuáles serían los consensos existentes para alcanzarlos.

Los consensos esbozados en los informes oficiales son los mismos que delinearon la política tributaria iniciada en la década de los ochenta a escala global y son en parte responsables de la involución de la capacidad de respuesta de la economía a las dificultades que enfrenta la población y a la tendencia de las fuerzas del mercado a favorecer la concentración y centralización del capital.

Diffícilmente éstos sean los consensos necesarios para poder discutir los lineamientos de política actuales en materia tributaria, y mucho menos puedan tener alguna utilidad para alcanzar los objetivos enunciados. Es más, el resultado sería la conformación de un sistema

Cambios impositivos y fundamentos reforma tributaria 2017

Impuesto	Fundamento
Reducción de alícuotas de ganancias corporativas a niveles comparables internacionalmente	Capital es el factor de mayor movilidad geográfica. Incentiva la inversión y el empleo, generando más recursos en la recaudación de otros tributos.
IVA uniforme (alcance a todos los productos con misma tasa).	Minimiza distorsiones asignativas. Fácil recaudación.
Impuesto a las ganancias de personas físicas extendido (a todos los ingresos y tipo de trabajadores) y con leve pendiente en alícuota marginal.	Instrumento para dotar de progresividad al sistema (incluyendo créditos y deducciones fiscales para bajos ingresos). Ingresos personales son menos móviles que ingresos corporativos.
Evitar el uso de impuestos al consumo en cascada.	Ineficientes. Generan incentivos a la integración vertical por motivos fiscales. Fácilmente reemplazables por impuestos que gravan ventas finales o valor agregado.
Evitar el fomento de enanismo fiscal y asignaciones específicas	Enanismo fiscal: ineficiencia en las decisiones de expansión de las firmas. Asignaciones específicas: Inflexibilidad del gasto y distorsiones presupuestarias.
Uso de impuestos selectivos para corregir externalidades	Doble dividendo: recaudación con menor costo social de recursos.
Evitar el impuesto inflacionario	Inflación genera distorsiones a nivel macro y microeconómico. Reduce la competencia en mercados de productos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de "La Reforma Tributaria Argentina de 2017". Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda. Junio 2018.

tributario que se desentienda de los aspectos vinculados a la equidad y el desarrollo económico. En resumen, los aparentes consensos son contradictorios con los objetivos propuestos.

Si los consensos no son los adecuados, los instrumentos que surjan de ellos tampoco lo serán. Y esto es lo que se observa de las modificaciones introducidas por esta reforma, entre las que se destacan diversas novedades, que enunciaremos a continuación.¹

Impuesto a las Ganancias

- a) Reducción gradual de la tasa aplicable a Sociedades para las utilidades no distribuidas (estaba previsto que en cuatro años bajase del 35% al 25% en 2020, pero el nuevo gobierno suspendió la última disminución y por tanto quedó en 30%). Los dividendos quedan gravados en su distribución con una alícuota que completa el 35% de carga conjunta total entre el accionista o socio y la empresa.
- b) Se implementó un impuesto cedular a diversos rendimientos financieros que estaban exentos o no gravados para las personas humanas, así como las ganancias de capital provenientes de –entre otros instrumentos– acciones, monedas digitales, títulos, bonos y demás valores para los mismos sujetos.
- c) Se previó la aplicación del ajuste integral por inflación, en la medida que el índice de precios al consumidor fuera superior a ciertos límites (50% de inflación anual).

Seguridad Social

- a) Se dispuso un mínimo no imponible en las Contribuciones Patronales.
- b) Se establecieron nuevas alícuotas de Contribuciones Patronales, con el objetivo de una convergencia gradual entre los empleadores de diferentes sectores al 19,5% en 2022 (se suspendió el cronograma para 2020).

Impuestos a los combustibles

Se implementaron sumas fijas actualizables a las naftas y el gasoil para determinar el impuesto por unidad de medida y un impuesto a las emisiones de dióxido de carbono.

Las medidas mencionadas fueron las más relevantes de la Ley 27.430, pero esta norma alcanzó a otros impuestos con modificaciones menos significativas. Con fecha previa a esa legislación se emitió el Decreto 1343/16, instrumentado a partir de enero de 2018, que determinó una rebaja mensual de 0,5 puntos porcentuales en los Derechos de Exportación del complejo sojero, que lo llevaría del 30% al 18% para el poroto y del 27% al 15%

para el resto. Esta norma estuvo en vigencia hasta que, mediante el Decreto 757/18, se suspendió desde el 15 de agosto de 2018.

Junto a la suspensión de la reducción salió el Decreto 793/18, que estableció desde septiembre de 2018 un derecho del 12% de todas las mercaderías comprendidas en el Nomenclador Común del Mercosur (NCM), con un tope de \$4 o \$3 por dólar, según se trate de un producto primario o industrializado. Para los productos con derechos a la exportación preexistentes a la entrada en vigor de la medida, dichos derechos fueron adicionales. En su caso, para la soja la alícuota se fijó en 18% (y entre el 16% y el 11% para sus derivados), con el adicional del 12%. En la práctica, al poco tiempo ya estaban rigiendo los topes de \$4 y \$3. Además, en 2019 los servicios también quedaron alcanzados por la medida.

Estas medidas representaron el quiebre de la política tributaria de los dos primeros años de gobierno, consecuencia de la profunda crisis financiera iniciada pocos meses antes, con sus repercusiones en la actividad económica y, consecuentemente, en los ingresos fiscales.

Estas medidas representaron el quiebre de la política tributaria de los dos primeros años de gobierno, consecuencia de la profunda crisis financiera iniciada pocos meses antes, con sus repercusiones en la actividad económica y, consecuentemente, en los ingresos fiscales.

Es llamativo que, ante el cambio de clima económico, la primera medida relevante en materia de recaudación haya sido la reimplantación y elevación de alícuotas de los Derechos de Exportación, justamente una de las acciones de gobierno que había encarado Cambiemos a poco de asumir, entre fines de 2015 y principios de 2016.

Como corolario a este camino sinuoso y como consecuencia de la derrota en las elecciones primarias, en agosto de 2019 el gobierno de Cambiemos tomó una serie de medidas de política económica que tienen la dirección contraria a la concepción puesta de manifiesto en casi todo el mandato. Dos medidas fueron sintomáticas: la reimplantación de restricciones a la compra de divisas y la aplicación hasta fin de año de la “tasa 0” en el IVA de algunos de los bienes que conforman la canasta básica de alimentos. Tal como está

enunciado en los consensos descriptos más arriba, esta medida se contradice con el principio “IVA uniforme (alcance a todos los productos con misma tasa)”, uno de los pilares del Consenso de Washington.

Recaudación y crecimiento

Como queda claro en el repaso de las medidas de política tributaria instrumentadas en la gestión Cambiemos, éstas estuvieron orientadas a reducir la carga nominal que recae sobre los contribuyentes. Esta fue una acción deliberada hasta la crisis de 2018, cuando se interrumpen varias medidas previstas.

En el análisis punta a punta –esto es, en la comparación de la presión tributaria de 2019 con la de 2015– se registra una reducción de -3% del PIB para el consolidado de ingresos del Estado Nacional y los Provinciales y CABA.

Sin embargo, según una estimación efectuada por la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal dependiente del entonces Ministerio de Hacienda, la pérdida de recaudación está definida casi en partes iguales por los efectos de la política tributaria y de las condiciones macroeconómicas en las cuales se llevó a cabo. En los cuatro años de gobierno, de los 3 puntos de retracción de la presión tributaria, 1,56% (más de la mitad) es atribuible a las medidas de política específica y 1,45% al contexto macroeconómico.

Este resultado nos lleva a detenernos en un tema muy discutido sobre la elevada elasticidad de la recaudación al desempeño de la actividad económica. La primera cuestión a dilucidar es si efectivamente existe una correspondencia entre ambas variables a lo largo de la historia relativamente reciente. Para ello, a continuación

se analizan las variaciones interanuales reales de la recaudación tributaria nacional (deflactada por el Índice de Precios Implícitos del PIB²) y se las contrastan con las variaciones interanuales del PIB.

El gráfico de la página 35 se permite observar con bastante claridad el carácter procíclico de la recaudación, ya que son muy pocos los años en los cuales el signo de la variación en ambas variables es diferente.

El resultado más robusto de este análisis surge de la información resumida en el cuadro de la misma página 35. Allí se muestran los promedios de las variaciones mensuales de las dos variables y su relación (la flotabilidad) en función de períodos expansivos y recesivos de la economía.

Las medidas de política tributaria instrumentadas en la gestión Cambiemos estuvieron orientadas a reducir la carga nominal que recae sobre los contribuyentes. Esta fue una acción deliberada hasta la crisis de 2018, cuando se interrumpen varias medidas previstas.

Tanto en las expansiones como en las retracciones, la recaudación “sobreactúa” al desempeño del producto. Esto significa que, por cada punto que el PIB aumenta/se reduce, la recaudación crece/cae en mayor proporción. Este resultado se alcanza en los tres períodos expansivos y los dos recesivos considerados.

En cuanto a los cuatro años que van de 2016 a 2019, la recaudación se retrajo un 4,3% anual y el PIB lo hizo en un 1,2% anual. Por lo tanto, por cada punto que cayó

Evolución de la presión tributaria Recaudación de Nación + Provincias en relación al PIB (en porcentaje del PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	Acumulado
Presión Tributaria	31,45%	30,66%	30,09%	28,78%	28,44%	-3,01%
Variaciones en presión tributaria		-0,79%	-0,57%	-1,31%	-0,34%	-3,01%
Impacto Política tributaria		-0,50%	-0,30%	-0,58%	-0,17%	-1,56%
Condiciones Macro y otros		-0,29%	-0,27%	-0,72%	-0,16%	-1,45%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe de política tributaria, diciembre de 2019. DNIAF, Secretaría de Ingresos Públicos. Página 78.

el producto, la recaudación disminuyó 3,5 veces. Esta es la relación más alta de los cinco períodos considerados y se debe a que, como vimos, durante el gobierno de Cambiemos se conjugó una política tributaria que procuró reducir la carga tributaria con una economía que se achicaba. Así, al carácter procíclico de la recaudación se le suma una política agresiva de disminución de los ingresos fiscales.

La presión tributaria y su estructura

El gobierno de Macri heredó un sistema tributario que le aportó al aparato estatal el récord de recaudación en la historia argentina. La política económica en general y la tributaria en particular se encargaron de alejarse de ese máximo histórico. En parte, fue una decisión predeterminada, basada en la opinión de que la población

Variación de la recaudación y el Producto en períodos seleccionados

Promedios anuales

(en tasas porcentuales de variación interanual)

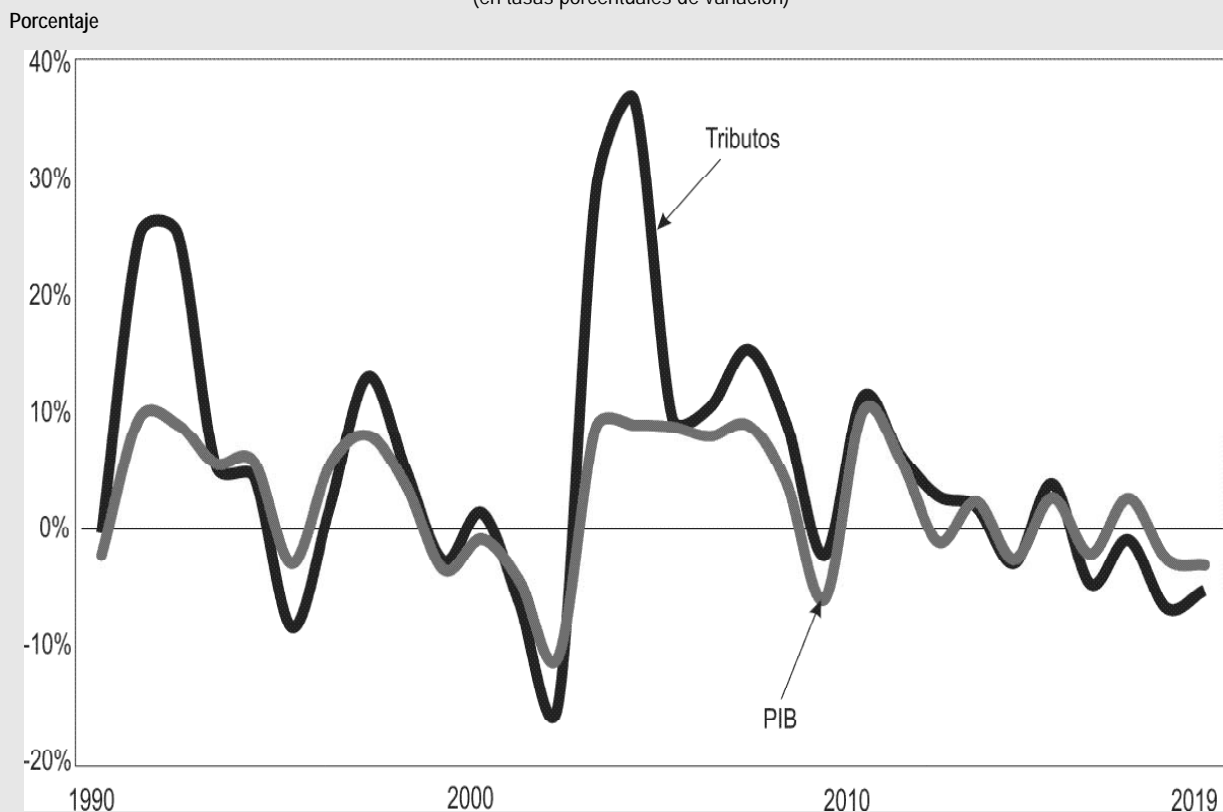
	Períodos Expansivos				Períodos Recesivos	
	1991-1994	1996-1998	2003-2008	2010-2013	1999-2002	2016-2019
Recaudación	15,3 %	6,8 %	18,6 %	5,7 %	-5,6 %	-4,3 %
PIB	7,6 %	5,8 %	8,0 %	4,4 %	-4,9 %	-1,2 %
Relación	2,0	1,2	2,3	1,3	1,2	3,5

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Variación interanual real de la recaudación y el Producto

1990 - 2019

(en tasas porcentuales de variación)



FUENTE: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

no soportaba más esa carga tributaria; en algunos casos, confundiendo carga nominal con presión real. Después de cuatro años, los ingresos tributarios de que dispone el Estado Nacional son casi 3% del PIB inferiores a los ingresos con que contaba al final del gobierno anterior.

En el promedio de los años 2018-2019 la presión tributaria nacional alcanzó el 23,3% del PIB, que significa una cifra inferior al récord histórico del kirchnerismo, pero supera ampliamente a todas las etapas anteriores, incluido el punto de partida del gobierno anterior en los años 2003-2004.

Por ello: ¿cuáles fueron los impuestos que resignaron recaudación?, ¿la estructura tributaria después de estos cuatro años es más progresiva o más regresiva?, ¿los contribuyentes que tuvieron menor carga son los que más lo necesitan?, ¿el sistema tributario perdió capacidad de

incidir en la distribución del ingreso y la riqueza? Todos estos interrogantes requieren un abordaje exhaustivo. Aquí nos limitaremos a dar una primera aproximación.

En el promedio de los años 2018-2019 la presión tributaria nacional alcanzó el 23,3% del PIB, que significa una cifra inferior al récord histórico del kirchnerismo, pero supera ampliamente a todas las etapas anteriores, incluido el punto de partida del gobierno anterior en los años 2003-2004.

En la comparación con el período inmediato anterior, la presión tributaria nacional fue inferior en 2,7 puntos porcentuales en 2018-19 respecto a 2014-15. Una proporción muy importante de esta retracción, más de dos tercios, se explica en decisiones de política trascendentales aplicadas en este período que afectaron a dos pilares de la estructura: 1 p.p. del PIB lo perdieron los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y otro punto se origina en la merma de recaudación por el impuesto a las Ganancias. Uno es la fuente contributiva del sistema previsional y el otro es el gravamen que le aporta mayor progresividad a la estructura.

Evolución de la Recaudación Tributaria Nacional

(en % del PIB y estructura porcentual)

	Prom.81-82	Prom.87-88	Prom.92-93	Prom.97-98	Prom.03-04	Prom.14-15	Prom.18-19
En % del PIB							
Ingresos	0,9%	1,1%	1,3%	2,5%	3,9%	6,1%	5,1%
Patrimoniales	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,6%	0,4%	0,1%
Trans. Fcieras y de Capital	0,4%	0,8%	0,3%	0,1%	1,5%	1,7%	1,6%
Bienes y Servicios	5,3%	4,2%	7,2%	7,5%	7,1%	8,7%	8,5%
Comercio Exterior	0,9%	1,0%	0,8%	0,8%	2,7%	2,2%	2,0%
Seguridad Social	1,4%	3,0%	4,6%	3,1%	2,6%	6,8%	5,8%
Otros	0,0%	0,5%	0,4%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	9,5%	11,0%	15,0%	14,2%	18,5%	26,0%	23,3%
Estructura Porcentual							
Ingresos	9,6%	9,8%	8,6%	17,9%	21,3%	23,6%	21,8%
Patrimoniales	5,7%	4,1%	1,9%	1,4%	3,5%	1,4%	0,6%
Trans. Fcieras y de Capital	3,8%	6,9%	2,0%	0,4%	7,9%	6,5%	7,1%
Bienes y Servicios	55,7%	38,2%	48,4%	52,7%	38,3%	33,3%	36,5%
Comercio Exterior	9,7%	8,8%	5,6%	5,6%	14,4%	8,4%	8,8%
Seguridad Social	15,3%	27,8%	30,6%	22,0%	14,0%	26,3%	25,0%
Otros	0,0%	4,4%	2,8%	0,1%	0,6%	0,5%	0,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Comentarios Finales

Como dijimos, el gobierno de Macri heredó un sistema tributario que le aportó al aparato estatal el récord de recaudación en la historia argentina. La política económica en general y la tributaria en particular se encargó de alejarse de ese máximo histórico. En parte, fue una decisión predeterminada, basada en la opinión de que la población no soportaba más esa carga tributaria, en algunos casos, confundiendo carga nominal con presión real.

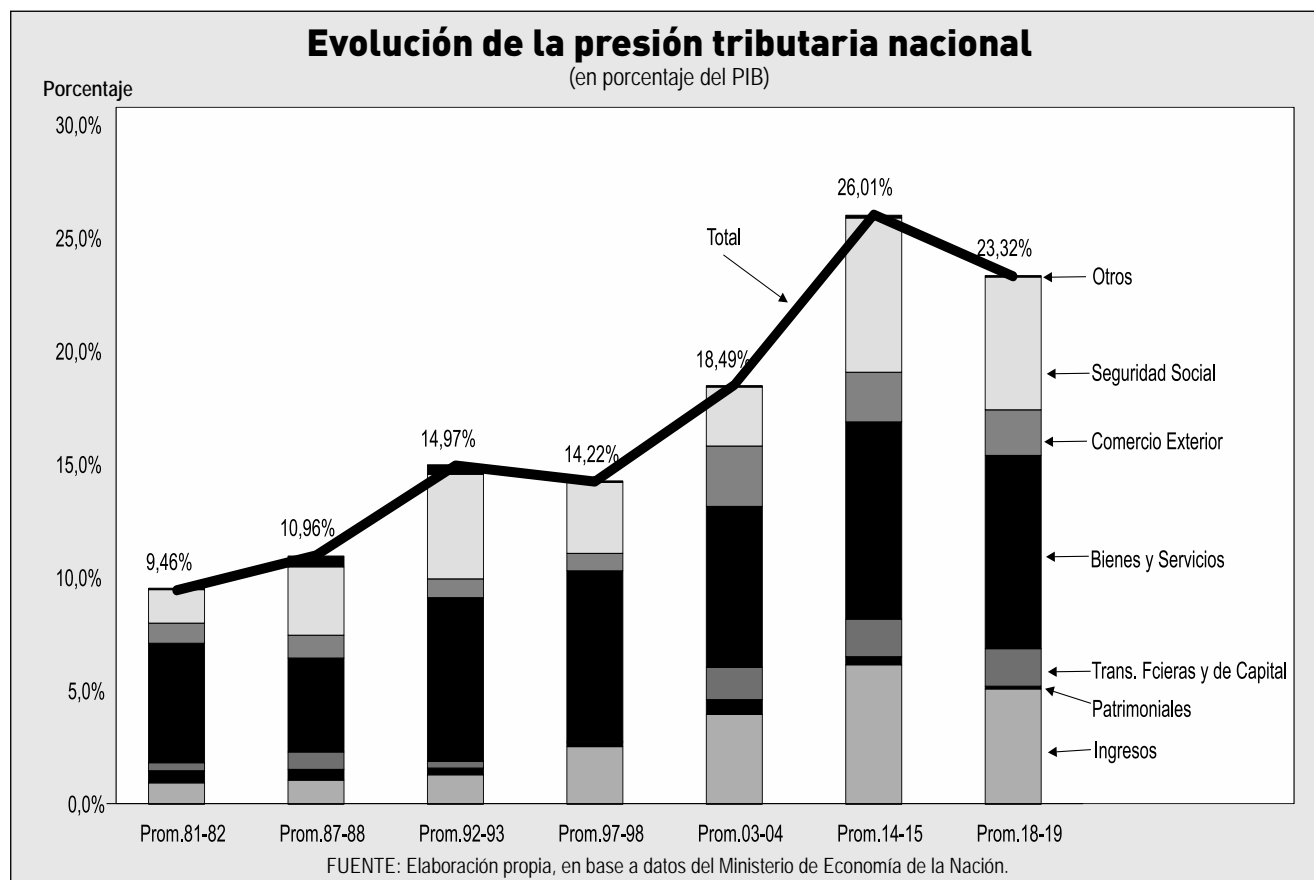
En materia impositiva, tal vez el corolario más contundente del período sea la retroalimentación entre cambios en la composición del sistema tributario dirigidos a reducir la carga nominal en medio de una economía que no encontró nunca el sendero de crecimiento sostenido. Es un tema de debate si hay un orden de causalidad.

La evidencia nos confirma que tanto los cambios impositivos como la retracción de la economía tuvieron como resultado una menor recaudación. Y no es de extrañar que se haya arribado a ese resultado: la histórica vinculación entre desempeño de la recaudación y crecimiento de la economía exime de otros comentarios.

En los cuatro años que van de 2016 a 2019 la recaudación se retrajo un 4,3% anual y el PIB lo hizo en un 1,2% anual. Por lo tanto, por cada punto que cayó el producto, la recaudación disminuyó 3,5 veces. Esta es la relación más alta de los cinco períodos considerados y se debe a que, como vimos, durante el gobierno de Cambiemos se conjugó una política tributaria que procuró reducir la carga tributaria con una economía que se achicaba. Así, al carácter procíclico de la recaudación se le suma una política agresiva de disminución de los ingresos fiscales.

En la comparación con el período inmediato anterior, la presión tributaria nacional fue inferior en 2,7 puntos porcentuales en 2018-19 respecto a 2014-15. Más de 2/3 de esta retracción se explican en decisiones aplicadas en este período que afectaron a dos pilares de la estructura: 1 p.p. del PIB lo perdieron los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y otro punto en la merma de recaudación por el impuesto a las Ganancias.

Si se considera que las cargas tributarias son muy ele-



vadas (aspecto que merece ser puesto en discusión), debería analizarse previamente cuáles son los condicionantes y cuáles serán los efectos de las acciones que se lleven a cabo. Otra vez, estos cuatro años deberían ser capitalizados para comprender que, en economías como la argentina, reducir la tasa del impuesto a las ganancias de las empresas que no son distribuidas no necesariamente significa que esas utilidades adicionales sean reinvertidas, y mucho menos en la economía real. Aunque suene muy arriesgado, vale la pena preguntarse cuánto de la fuga de divisas de los últimos dos años de la gestión Macri no fue promovido o inducido por la reforma tributaria instrumentada.

Tal vez la cuestión no pase por reducir las cargas, sino distribuirlas de otra manera para lograr la conformación de un sistema tributario dirigido a captar los excedentes que genera la economía y, por tanto, a la mejora de la incidencia distributiva de la imposición.

Los cambios efectuados a fines de 2019 por el nuevo gobierno parecen orientarse en esta dirección. Pero este camino está lleno de obstáculos. La implementación de una reforma integral de este tipo debe estar precedida de un análisis sobre su gobernabilidad, que requiere contemplar el grado de dificultad de la propuesta, medir las variables que se pueden controlar y las que no, con especial hincapié en las resistencias al cambio y la correlación de fuerzas imperante.

Vale la pena preguntarse cuánto de la fuga de divisas de los últimos dos años de la gestión Macri no fue promovido o inducido por la reforma tributaria instrumentada.

En este sentido, el escenario político en América Latina es muy poco alentador. La ilusión que generaron las experiencias novedosas del inicio del milenio en varios países de esta región, con Argentina en un lugar destacado, corren el riesgo de pasar a la historia como una anomalía en el medio de la era neoliberal.

Parecería confirmarse que, para que se produzca

un cambio de régimen de acumulación, es crucial lo que suceda a escala global, y en especial en los países centrales.

En materia tributaria, aunque muy tímidamente, algo empezó a cambiar como consecuencia de la crisis de 2008-2009. Varios países, como Francia, Portugal, Irlanda, Australia, Italia, Reino Unido, entre otros, volvieron a subir en los últimos años las tasas marginales máximas del impuesto personal a la renta. También resulta alentador que cada vez son más fuertes las voces que reclaman una imposición específica a las altas riquezas, ante la evidencia de los efectos de la mayor desigualdad que tuvieron como resultado las políticas neoliberales. Estos debates serán fundamentales en el futuro cercano para definir los márgenes de acción de los gobiernos de la periferia.

Tal vez la cuestión no pase por reducir las cargas, sino distribuirlas de otra manera para lograr la conformación de un sistema tributario dirigido a captar los excedentes que genera la economía y, por tanto, a la mejora de la incidencia distributiva de la imposición. Los cambios efectuados a fines de 2019 por el nuevo gobierno parecen orientarse en esta dirección. Pero este camino está lleno de obstáculos.

De tal modo, para nuestro país resulta cada vez más importante tener planificación estratégica situacional, en los términos desarrollados por Carlos Matus. Como planteó este autor, para llevar a cabo una determinada acción hay que considerar previamente lo que él llamó “el triángulo de gobierno”, que tiene en cada vértice: 1) el proyecto de gobierno, que da precisiones sobre los medios y objetivos y contempla el intercambio de problemas; 2) la capacidad de gobierno, que refleja la pericia para conducir el cambio propuesto; y 3) la gobernabilidad del sistema, que expresa el grado de dificultad de la propuesta y de las acciones a realizar y tiene como correlato la aceptación o el rechazo de los distintos actores sociales involucrados.

Notas al pie

1- Para este resumen seguimos el Informe de política tributaria, diciembre de 2019. DNIAF, Secretaría de Ingresos Públicos.

2- La utilización de este índice busca evitar que los precios nos alteren la comparación.

Impulsando la industria nacional

59 cámaras sectoriales y regionales.

24.000 empresas en actividad.

300.000 puestos de trabajo directos.

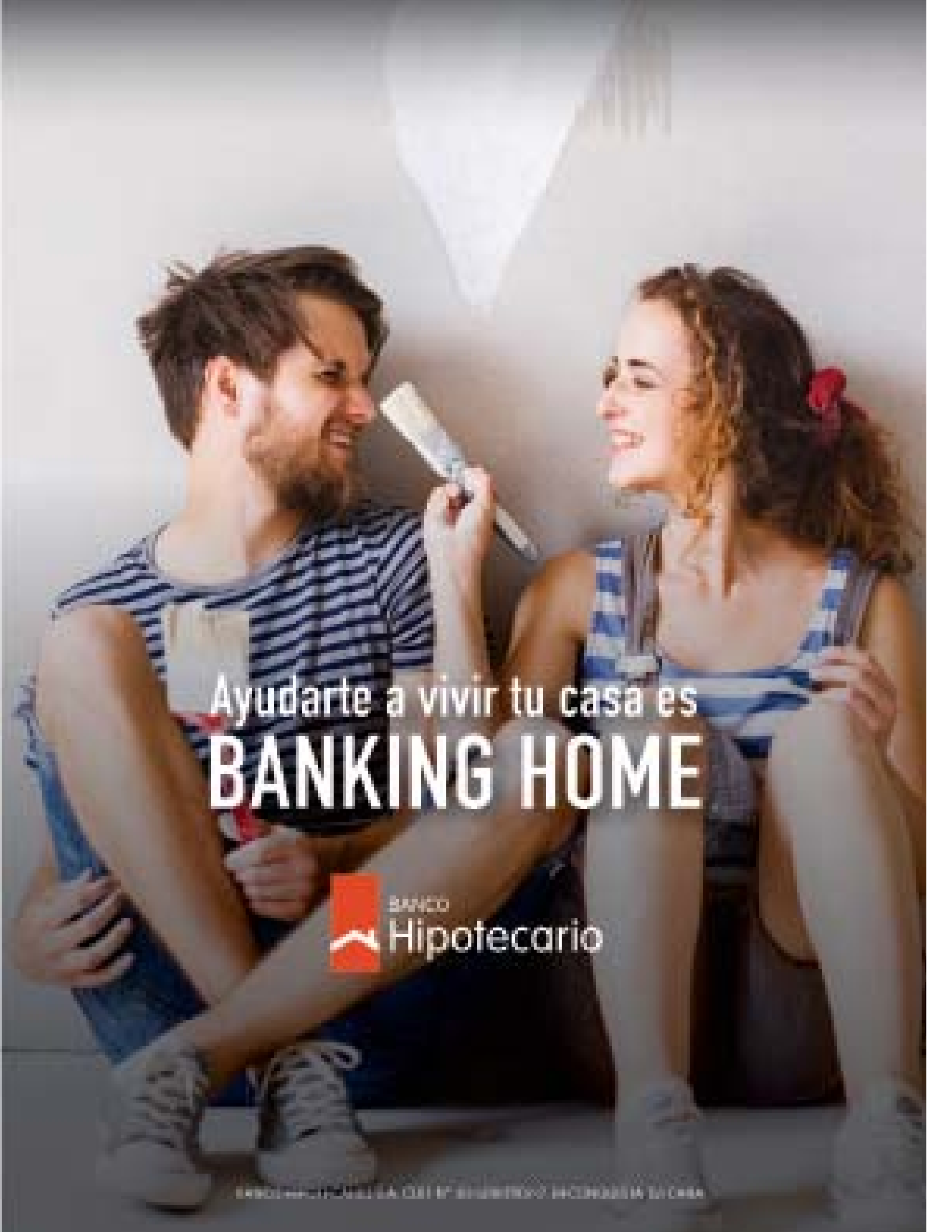
Y un compromiso con el federalismo,
la producción nacional y la integración
entre gremios y empresarios.



ADIMRA

ASOCIACIÓN DE INDUSTRIALES METALÚRGICOS
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

www.adimra.org.ar



Ayudarte a vivir tu casa es
BANKING HOME

