

EL TERCERO EN DISCORDIA

POR MARCELO CAPELLO



Para que la economía de Argentina crezca, se deben dar muchas condiciones, pero básicamente debe existir sustentabilidad fiscal y externa. Fiscal, para que el estado argentino pueda proveer sus servicios y cumplir con sus obligaciones a largo plazo. Dada la historia impresentable del país en la materia, para que resulte creíble se requiere mantener el equilibrio fiscal a rajatabla por varios años.

Sustentabilidad externa, para que Argentina pueda generar a futuro divisas genuinas para pagar sus importaciones y obligaciones con el mundo. Requiere una trayectoria creciente de las exportaciones, que a largo plazo no crezcan menos que las importaciones. Ayudará mucho la expansión de las exportaciones de energía y minería, además de la tradicional agroindustria, la industria del conocimiento y algunas otras ramas industriales y de servicios.

Según estimaciones del gobierno nacional, se pasaría de un superávit comercial en energía y minería de cerca de 13 mil millones de dólares en 2025 (8 MM en energía y 5 MM en minería) a 45 mil millones de dólares en 2030 (30 MM en energía y 15 MM en minería). Un aumento de 32 MM de dólares en el superávit comercial en cinco años, sólo por energía y minería. Se trata de una gran oportunidad para que Argentina no vuelva a tener problemas con sus reservas y balanza de pagos a largo plazo.

Oportunidad que, de todos modos, debe ser encausada con mucha sintonía fina. A futuro, el mencionado flujo de dólares que provendrá de las exportaciones probablemente induzca un tipo de cambio real de nivel intermedio o relativamente bajo, que dificultará la trayectoria de las exportaciones de algunas ramas industriales, pero especialmente complicará a las que sustituyen importaciones, que suelen resultar más intensivas en mano de obra. En ese contexto, algunas de ellas podrían resultar

competitivas y sobrevivir, pero requieren que las variables que no controlan se ubiquen en niveles adecuados, en un tiempo razonable. Son aquellas que dependen de decisiones del sector público, como las regulaciones laborales, la cantidad y calidad de la infraestructura, la eficiencia en los servicios públicos y, por supuesto, el nivel de los impuestos.

Solucionar algunos de estos problemas, como el de la infraestructura, podría demandar más gasto público, pero otros, especialmente la reforma tributaria, demandará menos gasto público, para mantener el equilibrio fiscal. Cuentas equilibradas que se necesitan para asegurar la sustentabilidad fiscal y generar credibilidad, pero también para que el tipo de cambio real no resulte aún más bajo a largo plazo. Ante la avalancha de dólares que generarán las exportaciones de energía, minería y agroindustria, una de las formas más efectivas para evitar una apreciación mayor del peso y un deterioro extra del sector transable tradicional, será la compra de dólares por parte del Tesoro Nacional, para engrosar reservas y pagar deudas. Para que no resulte inflacionario, necesitará no ya equilibrio, sino superávit fiscal, e inclusive la conformación de un fondo anticíclico.

Se requiere, entonces, bajar adicionalmente el peso del gasto público corriente, para viabilizar la reforma tributaria y mejorar la infraestructura, conservando el equilibrio fiscal. En este sentido, se han logrado progresos importantes. En los 10 años que van de 2005 a 2015, el gasto público consolidado de los tres niveles de gobierno pasó de 27% a 43% del PIB, con una suba de 16 puntos en 10 años. Entre 2015 y 2019, el gasto bajó en 4 puntos (43% a 39% del PIB), y entre 2019 y 2025 lo hizo en 8 puntos del PIB (39% a 31%), advirtiendo que en este último subperíodo cerca del 90% del ajuste se realizó entre 2023 y 2025.

Así, en los últimos 10 años, que van de 2015 a 2025, el gasto consolidado bajó 12 puntos del PIB (del 43% al 31%), aunque resulta claro que su peso debe seguir disminuyendo, por dos motivos. El primero es porque, aún en 2025, el gasto se ubica 4 puntos del PIB arriba del observado en 2005. El segundo motivo, es que se requiere seguir bajando la presión tributaria, ya que, a pesar que se redujo 4,3 puntos del PIB entre 2015 y 2025, en el consolidado de los tres niveles de gobierno, aún subsisten impuestos muy distorsivos por casi 8 puntos del PIB.

Se trata de cinco tributos, dos de ellos nacionales, los Derechos de Exportación (0,9% del PIB) y el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (1,7%); dos impuestos provinciales, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (4,2% del PIB) y el Impuesto a los Sellos (0,6%); y un tributo municipal, la Tasa de Seguridad e Higiene (0,5%).

Claro está que ya no resulta factible otro ajuste del gasto público en shock, como el observado en 2024, para bajar impuestos por 8 puntos del PIB. La solución ahora requiere una estrategia con tres pinzas: 1) Reducción gradual del gasto público en varios años, en los 3 niveles de gobierno, liberando espacio para bajar impuestos; 2) Sustitución de algunos impuestos muy malos por otros menos nocivos para el crecimiento económico (ejemplo, sustitución de Ingresos Brutos por un IVA ampliado o un impuesto que sólo grave las ventas a consumidor final); y 3) Bajando el incumplimiento tributario que se observa en los impuestos tradicionales que sobrevivirán en el tiempo.

La reducción adicional y gradual del gasto en los tres niveles de gobierno requerirá de un acuerdo marco, un nuevo pacto fiscal, con compromisos de Nación, provincias y municipios para contener el gasto corriente, de modo que no suba más que la inflación por varios años. Por ejemplo, si la economía crece 4% en 2026 y 3% anual en los siguientes tres años, y el gasto consolidado sube a la par de la inflación, que desciende del 23% al 5% en ese lapso, dentro de cuatro años el peso del gasto habrá bajado otros 4 puntos del PIB, la mitad del esfuerzo que se necesita para eliminar impuestos distorsivos. La otra mitad tendrá que salir de reemplazar impuestos malos por otros menos malos y por reducción de la evasión.

Al esfuerzo lo deben hacer todos los niveles de gobierno, porque todos ellos contribuyeron al aumento desmedido del peso del Estado entre 2005 y 2025, que restó competitividad al sector privado de la economía. Vale advertir que el gasto primario en moneda constante bajó un 24% en Nación en el acumulado entre 2023 y 2025 (sin considerar el recorte en las transferencias discrecionales a provincias, dado que éstas se convierten luego en ajuste provincial), versus una caída del 12% en provincias. Aun así, el gasto primario nacional en 2025 resulta un 51% mayor al del año 2005 y 64% superior en el conjunto de Provincias, contra una población que aumentó 16% en dos décadas. Ergo, se produjo un avance desmedido del sector público en las últimas dos décadas, que debe seguir siendo desarticulado, para dar lugar a las reformas estructurales necesarias para que el sector privado, el tercero en discordia, pueda competir en el mundo.

Con relación a los recursos, si bien entre 2023 y 2025 los ingresos tributarios netos de Nación bajaron 4,4%, en valores constantes, contra 9,8% que disminuyeron los ingresos de provincias (impuestos propios, transferencias automáticas y discrecionales recibidas desde Nación), si se compara lo ocurrido entre los años 2005 y 2025, los ingresos nacionales reales resultan mayores en un 33% que hace 20 años atrás, versus 37% en provincias. Esto se explica principalmente por el hecho que entre 2016 y 2020 se eliminó la

detracción del 15% a la coparticipación que financiaba a la ANSES desde el año 1993, aumentando así la participación provincial en la distribución de impuestos.

Queda claro que los tres niveles de gobierno deben seguir contribuyendo a la reforma tributaria y al resto de reformas estructurales, con un esfuerzo compartido, en algunos casos sustituyendo impuestos malos por otros menos malos, pero en los tres casos bajando adicional y gradualmente el peso del gasto, en términos de la producción, para generar espacio fiscal a reducciones tributarias extras, que pongan en competencia a la producción local.