

Informe técnico

Ministerio de Desarrollo Productivo

1. Introducción

La Argentina es un país caracterizado por una profunda heterogeneidad en materia social y productiva. La consecuencia de dicha heterogeneidad es una elevada desigualdad, que se materializa de múltiples maneras: en los ingresos (con un 35,5% de personas por debajo de la línea de la pobreza, la cifra más alta desde 2008¹), en la informalidad laboral (con un 35,9% de asalariados que no percibe derechos laborales básicos, tales como la contribución a la jubilación o el aguinaldo)² o, en el caso de las empresas, en el acceso a tecnologías clave o al crédito (32% de las empresas empleadoras formales está por fuera del sistema crediticio)³. La otra cara de la heterogeneidad es la existencia de una porción significativa de hogares y empresas cuya situación material es notoriamente más holgada. Esta heterogeneidad -y la concomitante desigualdad- se ha acentuado en los últimos años: de acuerdo al INDEC, el coeficiente de Gini (que asume 0 si todas las personas ganaran lo mismo y 1 si una sola persona se quedara con todo el ingreso de una sociedad) llegó al valor de 0,442 en el segundo semestre de 2019, el valor más alto desde 2010⁴.

En diciembre de 2019 se detectaron los primeros casos de coronavirus (SARS-CoV-2) en China, que posteriormente comenzaron a propagarse por el resto del mundo, motivando a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a calificar la enfermedad como una “pandemia”. Al día 24 de julio, el número global de personas contagiadas asciende a 15,8 millones de casos, de las cuales 639 mil fallecieron. En los últimos dos meses, el epicentro de la pandemia se ha trasladado a América Latina, con países como Brasil, México, Colombia, Chile, Bolivia, Perú y Argentina con disparada de contagios.

En nuestro país, el Gobierno Nacional actuó tempranamente con una serie de medidas para contener los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia. Entre ellas, se destacan, a nivel sanitario, la extensión de la emergencia pública sanitaria el 12 de marzo. Posteriormente, a través del Decreto n° 297 del 19 de marzo de 2020, se estableció la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) en línea con las recomendaciones de la OMS. Las medidas de aislamiento han sido prorrogadas por distintos decretos a partir de aquel primer decreto. El pasado 7 de junio, el Poder Ejecutivo -por medio del Decreto n° 520- resolvió prorrogar el ASPO en las regiones con mayores dificultades para controlar los contagios mientras que el resto del país pasó a la etapa de “distanciamiento social, preventivo y obligatorio” (DISPO), situación en la cual las restricciones a la circulación de personas y las actividades económicas son menores. Comprendidas en las medidas ASPO quedaron el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el departamento de San Fernando (Chaco), el departamento de Rawson (Chubut), los departamentos de Bariloche y General Roca (Río Negro) y la ciudad de Córdoba y el Gran Córdoba. Luego de ello, algunas provincias -destacándose particularmente Jujuy- que no habían tenido mayores problemas epidemiológicos comenzaron a

¹ Dato de INDEC correspondiente al segundo semestre de 2019.

² Dato de INDEC correspondiente al cuarto trimestre de 2019.

³ Dato tomado de AFIP/BCRA.

⁴ Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.

tener brotes y tuvieron que implementar nuevas medidas de restricción a la circulación de personas, en tanto que por ejemplo Córdoba avanzó en nuevas flexibilizaciones.

La pandemia -y las medidas de restricción a la circulación y las actividades productivas- han conllevado un impacto económico y social para la población en su conjunto, con tan solo unos pocos sectores productivos que han podido mantener sus niveles de actividad con relativa normalidad. Si bien con el correr de las semanas la actividad económica ha comenzado a recuperarse gradualmente, hoy muchas empresas evidencian niveles de actividad todavía muy inferiores a los observados en las semanas previas al dictado de la cuarentena.

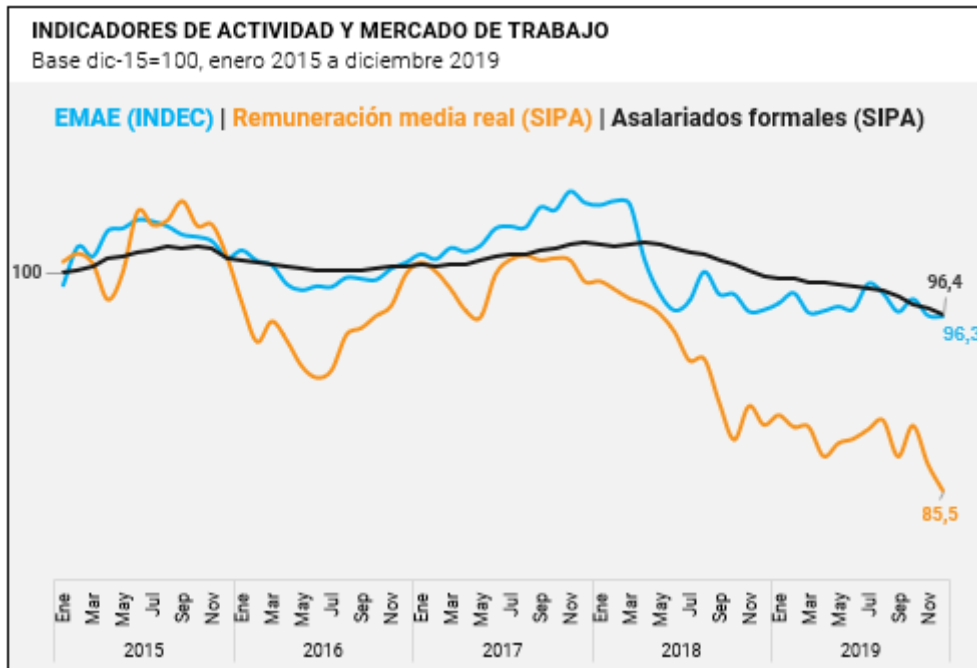
Considerando el impacto de la pandemia en el normal funcionamiento de la economía, el Estado Nacional ha creado una serie de instrumentos para mitigar sus efectos adversos sobre la actividad económica. Dentro de ellos, sobresalen por su alcance y magnitud dos: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Mientras que el primero se focaliza en las y los trabajadores informales, cuentapropistas de bajos ingresos y trabajadores desocupados, la segunda se centra en las y los trabajadores formales y en las empresas. Dentro del Programa ATP, se han creado dos instrumentos: en primer lugar, el pago del salario complementario -que tuvo 248 mil empresas empleadoras beneficiarias en abril, 250 mil en mayo y 218 mil en junio, con respectivamente 2,4, 2,1 y 1,8 millones de trabajadores y trabajadoras beneficiarias-. En segundo lugar, el mencionado programa estableció un crédito a tasa cero para las y los trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos, de todas las categorías en todo el territorio nacional). Este instrumento permitió garantizar un ingreso promedio de \$108 mil (dividido en tres cuotas iguales) para un total 450 mil monotributistas y autónomos que percibieron esos ingresos como un saldo positivo en sus tarjetas de crédito.

Vista la continuidad de las medidas de ASPO y DISPO necesarias para el control del avance de la pandemia y la protección de la vida y la salud de todas y todos los ciudadanos, y que además la pandemia llegó sobre una economía argentina ya dañada, se recomienda que el Estado nacional prolongue el programa de ATP, aunque con algunas modificaciones que se proponen más adelante.

1. De dónde venimos: la economía argentina de los últimos años

El COVID-19 llegó a una economía argentina que venía de dos años de deterioro de los indicadores económicos y sociales. Varios datos ilustran ello. En el Gráfico 1, se ve que la actividad económica (medida con el estimador mensual de actividad económica -EMAE-, del INDEC) se contrajo 3,7% en los cuatro años comprendidos entre 2015 y 2019. Esa caída se explica íntegramente por lo ocurrido a partir de 2018. El empleo privado asalariado formal también registró una tendencia similar a la del ciclo económico, y se contrajo 3,4% entre 2015 y 2019 (lo cual se explica por lo ocurrido a partir de 2018). El poder de compra de los salarios, por su parte, se contrajo 14,5% entre 2015 y 2019: el grueso de la baja también se produjo a partir de 2018.

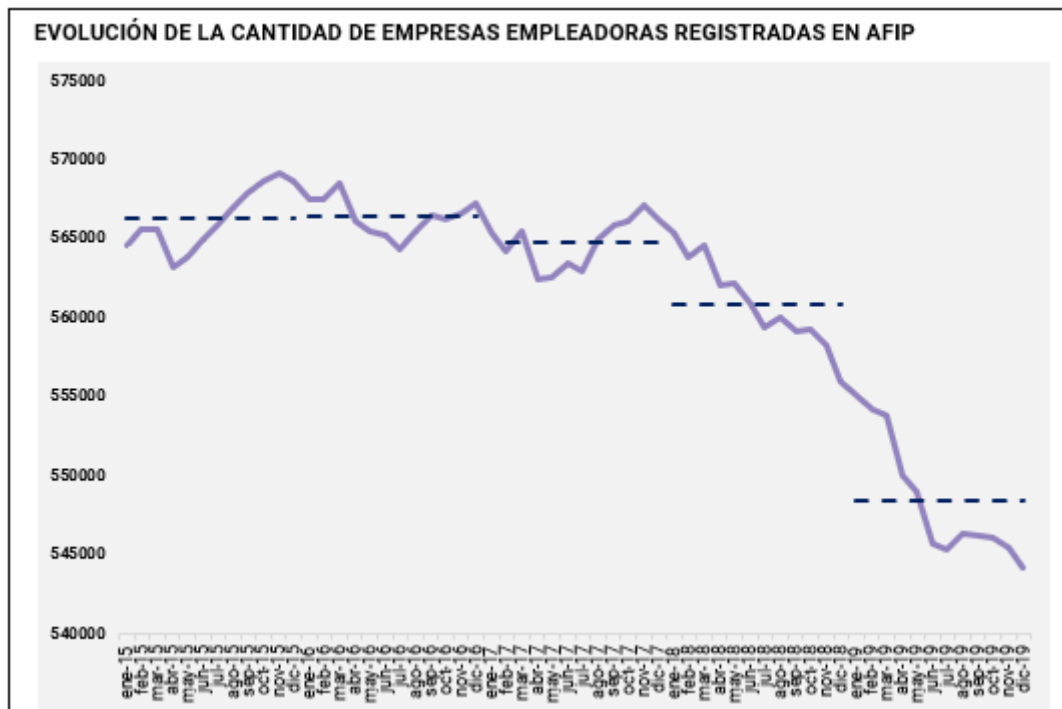
Gráfico 1



Fuente: CEP-XXI en base a INDEC y SIPA

Este deterioro de la actividad económica también se plasmó en una sensible caída en la cantidad de empresas empleadoras registradas ante AFIP. En 2015 y 2016, hubo alrededor de 566 mil empresas activas. Para fines de 2019, esa cifra había caído por debajo de las 545 mil (Gráfico 2).

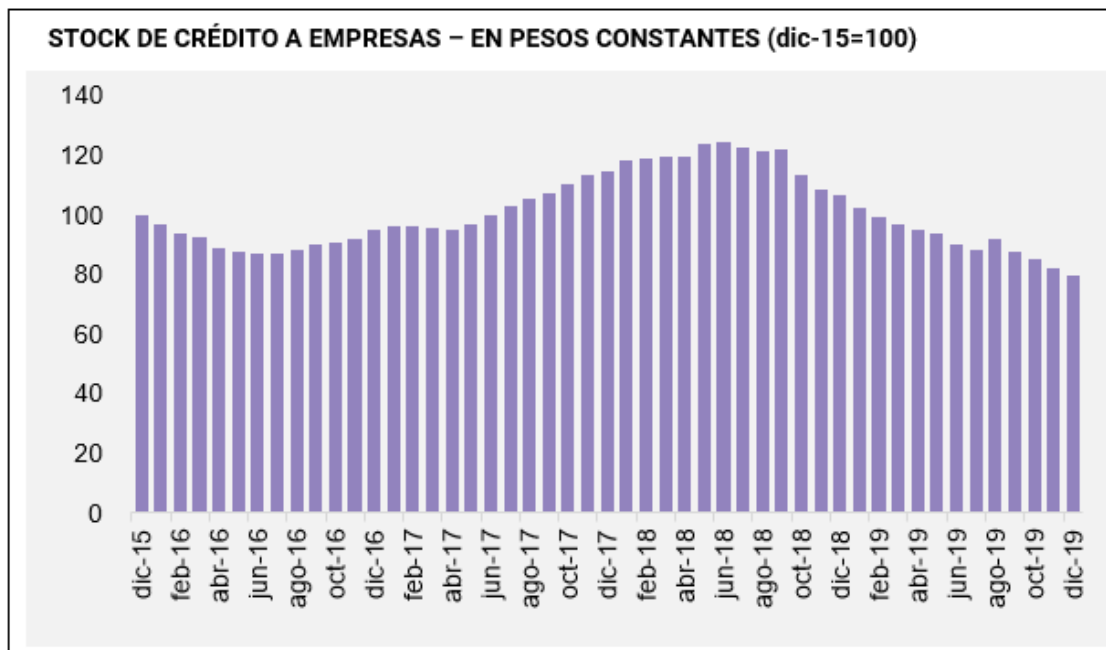
Gráfico 2



Fuente: CEP-XXI en base a AFIP

Como resultado del declive económico, la inversión se contrajo significativamente en los últimos años. En 2019, representó el 17,2% del PBI (a precios constantes), el menor valor desde 2009. La debilidad de la inversión tuvo que ver con la caída de las ventas de muchas empresas, pero también con políticas monetarias contractivas que encarecieron el costo del crédito. Tal como se ve en el Gráfico 3, entre 2015 y 2019 el stock de crédito a empresas se redujo en 20%; si se compara contra mediados de 2018, la baja es del 36%.

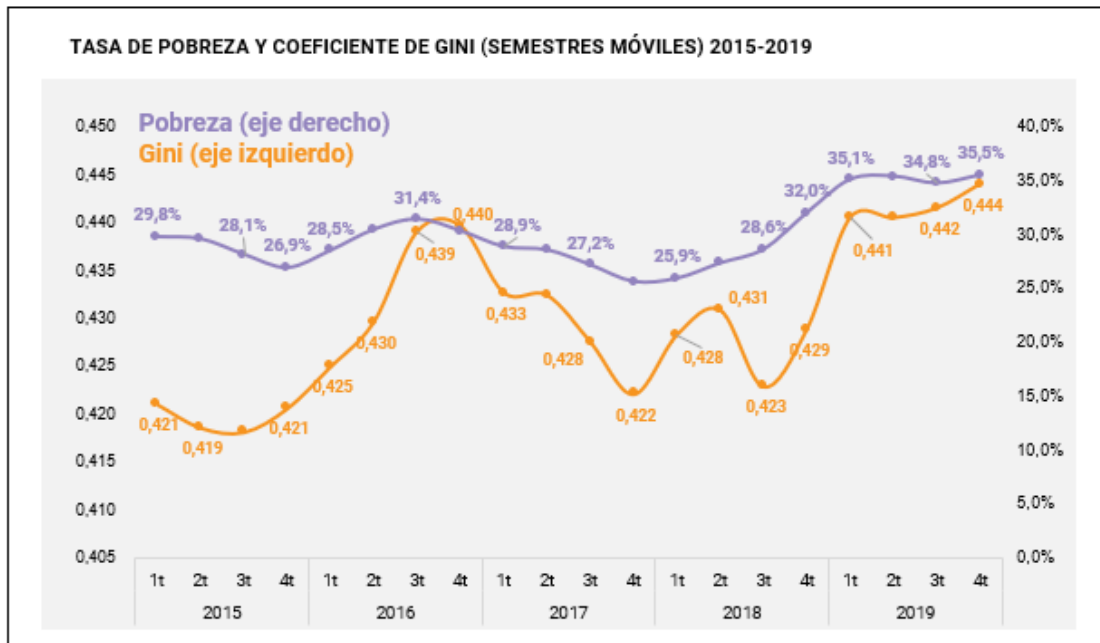
Gráfico 3



Fuente: CEP-XXI en base a BCRA e INDEC

Como resultado de todo lo anterior, la pobreza y la desigualdad se incrementaron sensiblemente en 2018 y 2019 (Gráfico 4). La pobreza llegó al 35,5% en el segundo semestre de 2019, casi 10 puntos más alta que en el segundo semestre de 2017. A su vez, el Coeficiente de Gini (que mide desigualdad), alcanzó el valor de 0,444, el más alto en casi una década.

Gráfico 4



Fuente: CEP-XXI en base a INDEC y Zack, Scheingart y Favata (2020)

El primer bimestre de 2020 mostró algunos signos de recuperación. Producto de la desaceleración de la inflación (2,3% en enero y 2,0% en febrero), el poder adquisitivo de los salarios creció 5,5% en el primer bimestre, dando impulso al consumo. En febrero, por primera vez en veinte meses, crecieron simultáneamente las ventas en shoppings, supermercados y mayoristas, de acuerdo al INDEC. Asimismo, la temporada turística fue la mejor en 13 años, con un crecimiento del 6,4% en las pernoctaciones, de acuerdo a INDEC. La producción industrial -impulsada porque la suba del salario real (y la creación de la Tarjeta Alimentar) incrementaron la demanda de alimentos y bebidas- se expandió 3% entre noviembre y febrero, de acuerdo a INDEC.

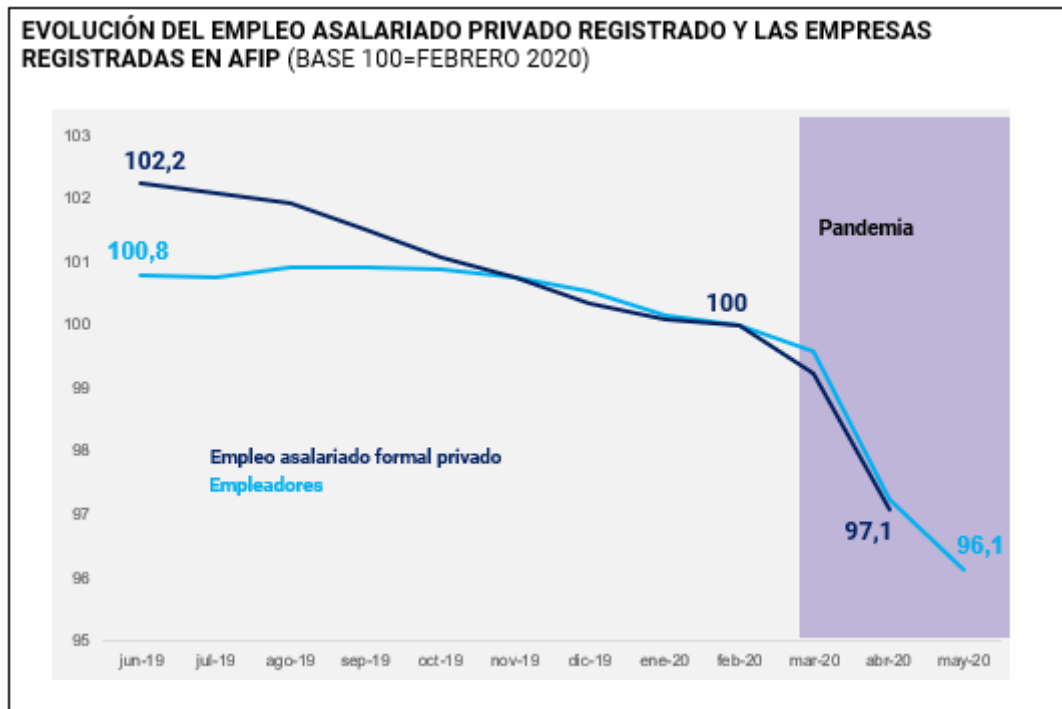
Sin embargo, cuando había atisbos de recuperación, llegó la pandemia a la Argentina.

2. El impacto de la pandemia en la Argentina

A nivel global, el segundo trimestre de 2020 fue el peor desde los años '30. El piso fue abril, y desde entonces comenzaron a experimentarse recuperaciones en diversas economías, entre ellas la Argentina, en donde la producción se contrajo 26,4% interanual. Esta contracción en el nivel de actividad representa la mayor caída desde que hay registro y resulta también, muy superior a la registrada en el peor momento de 2002, cuando la caída había sido de 16,7%. En mayo, la caída fue del 20,6% interanual, la segunda más alta desde que haya registro.

El impacto de esta contracción en el nivel de actividad sobre otras variables importantes ha sido severo. El empleo asalariado formal privado, que -como se ha mencionado- ya venía en caída en los años previos, se contrajo 2,9% entre febrero y abril; en tanto, la cantidad de empresas empleadoras que presentan declaraciones juradas ante AFIP se contrajo en 3,9% (Gráfico 5). En términos absolutos, ello equivale a 174 mil trabajadoras y trabajadores y a 20.858 empresas.

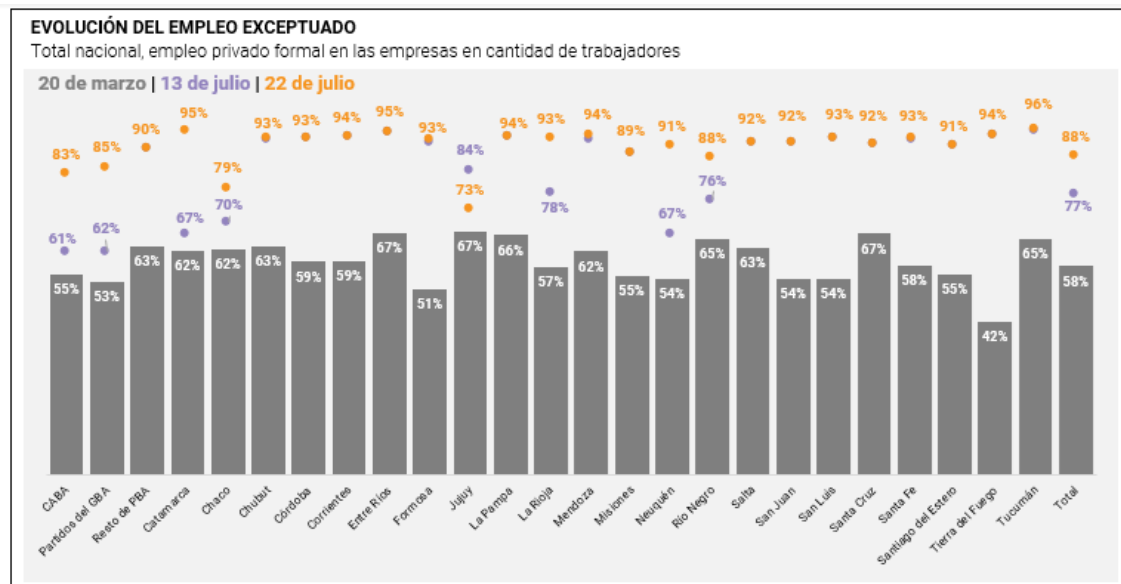
Gráfico 5



Fuente: CEP-XXI en base a SIPA y AFIP.

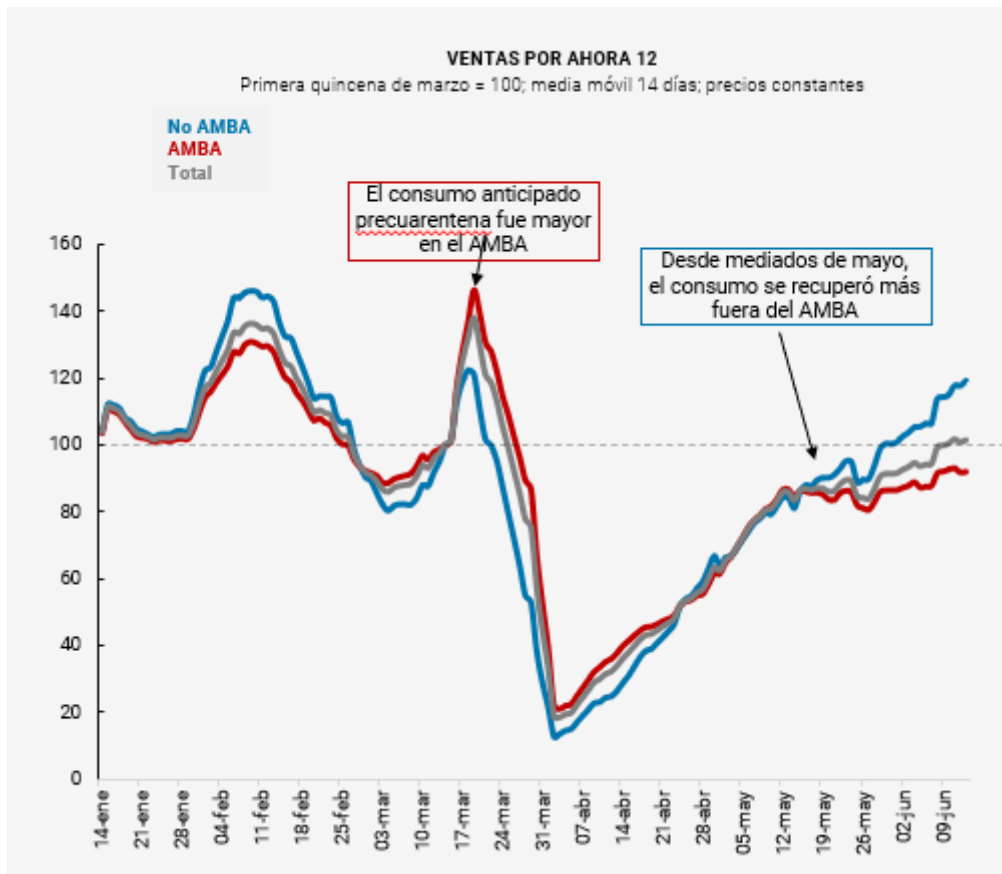
Abril fue el piso de la actividad económica, y desde entonces se han registrado signos de recuperación. En primer lugar, a fines de marzo el 58% del empleo privado formal estaba en condiciones de trabajar en todo el país. Esa cifra llegó al 88% a mediados de julio, con la mayoría de las provincias por encima del 90% (Gráfico 6). Ello explica por qué se recuperaron significativamente las ventas con Ahora12 (Gráfico 7) y la producción industrial (Gráfico 8). Sin embargo, en el último mes varias provincias que hasta principios de junio habían tenido pocos casos de COVID-19, empezaron a registrar aumentos de casos, lo cual hizo que retrocedieran circunstancialmente de fase. Lo mismo ocurrió en el AMBA, que pasó a un aislamiento más estricto entre el 1 y el 17 de julio.

Gráfico 6



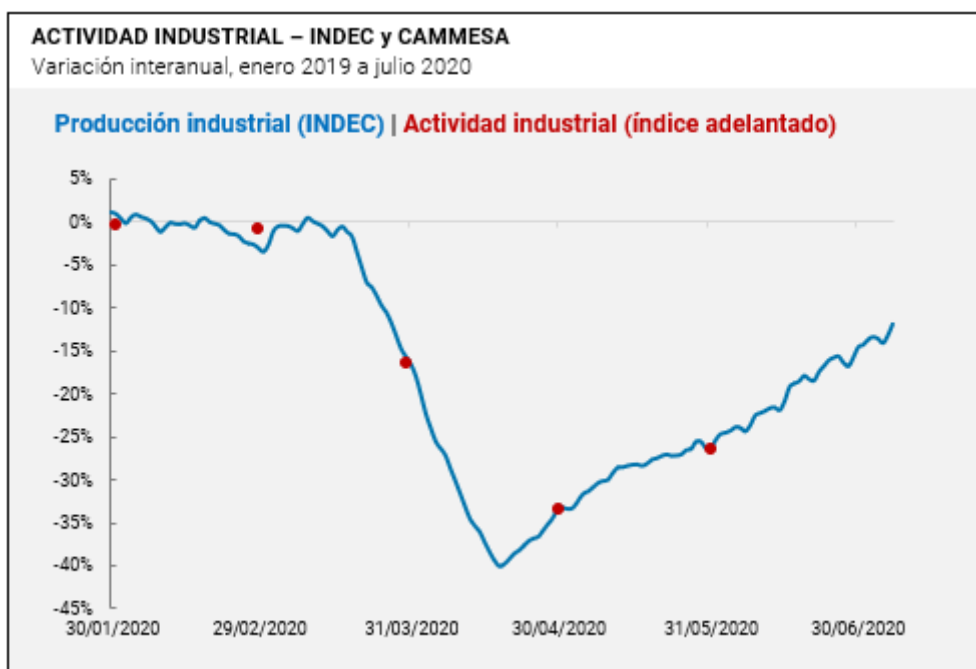
Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo en base a AFIP. Nota: se considera el teletrabajo (software y otros servicios basados en el conocimiento).

Gráfico 7



Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo

Gráfico 8



Fuente: CEP-XXI en base a CAMMESA e INDEC.

En resumen, si bien la economía se ha ido recuperando con el correr de las semanas, la situación dista de estar normalizada, y muchas empresas -más allá de la ayuda del Estado vía ATP o créditos- aún están en condiciones de suma fragilidad. Es por ello que, para garantizar una mayor recuperación, se propone la continuidad del Programa ATP, con la posibilidad de implementar algunos cambios y mejorar la costo-efectividad del programa, atendiendo también a la necesidad de preservar equilibrios macroeconómicos.

3. Revisión del esquema de la ATP

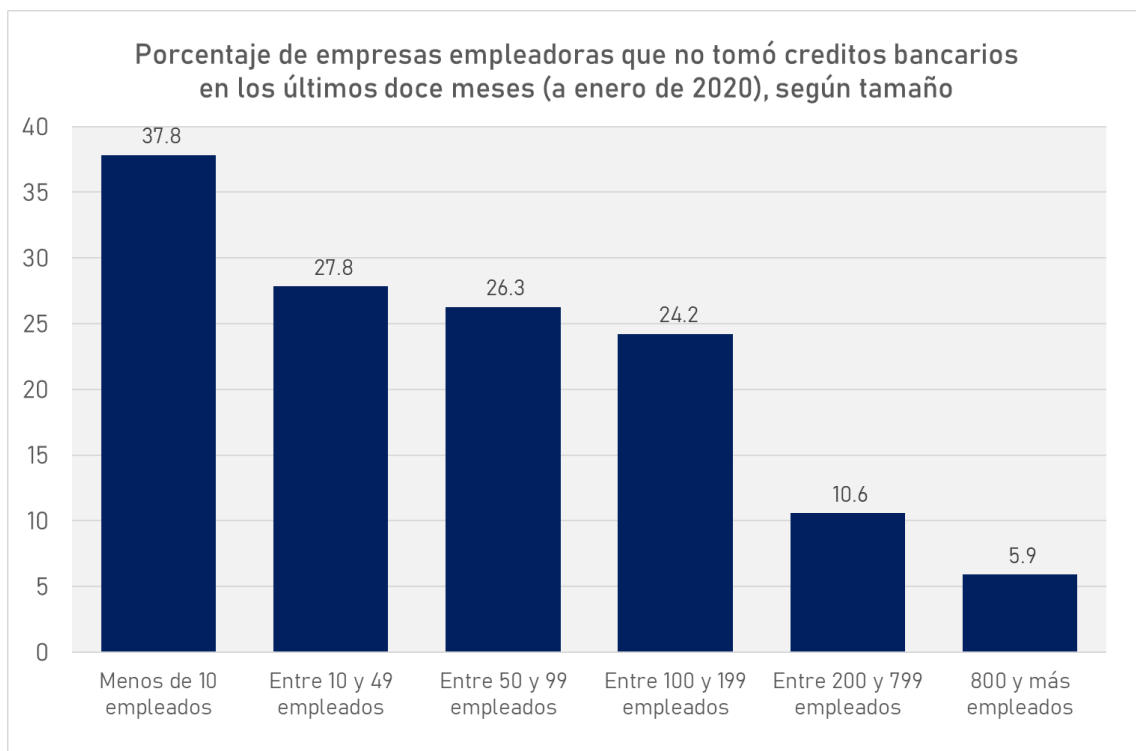
Hasta el momento el Programa ATP ha consistido en dos grandes ejes: el pago del salario complementario a las empresas afectadas en su facturación y el crédito a tasa cero para monotributistas y autónomos.

En sus dos primeras rondas, el pago de salario complementario se hizo con las siguientes condicionalidades: a) la asistencia debe ser el 50% del salario neto, b) la asistencia no debe ser menor a 1 salario mínimo, vital y móvil (SMVM) ni mayor a 2 SMVM, c) la asistencia no puede superar el 100% del salario neto. De este modo, en la práctica: a) quienes ganan menos que 1 SMVM percibieron el 100% de su salario; b) quienes ganan entre 1 y 2 SMVM percibieron 1 SMVM; c) quienes ganan entre 2 y 4 SMVM percibieron el 50% de su salario, y d) quienes ganan más de 4 SMVM recibieron 2 SMVM.

En la tercera ronda de la ATP, se introdujo una diferenciación entre las zonas con ASPO y las zonas con DISPO, limitando -en sectores afectados pero no críticos- la asistencia máxima a 1 SMVM en aquellas regiones del país que ya podían funcionar bajo las reglas de distanciamiento social.

Asimismo, en las tres rondas del ATP, se introdujo el mismo mecanismo de asistencia para toda firma que tuviera una variación interanual de la facturación inferior al +5% nominal.

Gráfico 9



Fuente: Centro de Estudios para la Producción (CEP-XXI, Ministerio de Desarrollo Productivo) en base a BCRA y AFIP.

Teniendo en cuenta que: a) muchas empresas han ido mejorando su facturación entre abril y julio; b) que es menester diferenciar entre las empresas cuya facturación sigue siendo nula o muy reducida respecto a aquellas que están en vías de recuperación; c) que el acceso al crédito es dificultoso en muchas empresas, en particular en las más pequeñas (Gráfico 9), d) que también es fundamental ayudar a las empresas a que consoliden su reactivación y e) que en las últimas semanas se han producido cambios en la dinámica epidemiológica de muchos distritos que hasta ahora habían sido poco afectados (Mapa 1), se propone que la cuarta ronda de ATP cumpla con las siguientes condiciones para así poder asistir a las empresas de acuerdo con su nivel de afectación:

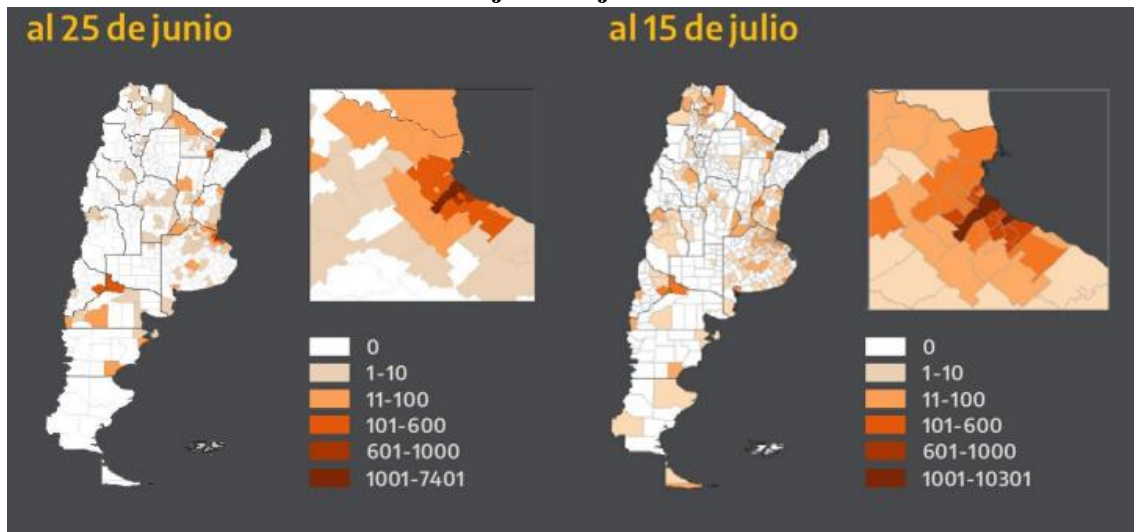
-Se mantenga el pago del salario complementario para aquellas empresas que persisten con caídas de facturación severas.

-Se elimine la segmentación entre zonas en aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) y distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO), habida cuenta de que la situación epidemiológica cambia periódicamente.

-Se cree una nueva modalidad de crédito a tasa subsidiada destinado al pago de salarios para aquellas empresas cuya afectación haya sido más moderada y estén en vías de recuperación.

-Que el subsidio de tasa sea decreciente conforme la variación de la facturación sea más leve.

Mapa 1: Casos confirmados de COVID-19 por departamento de residencia, comparación junio vs julio



Fuente: Presidencia de la Nación

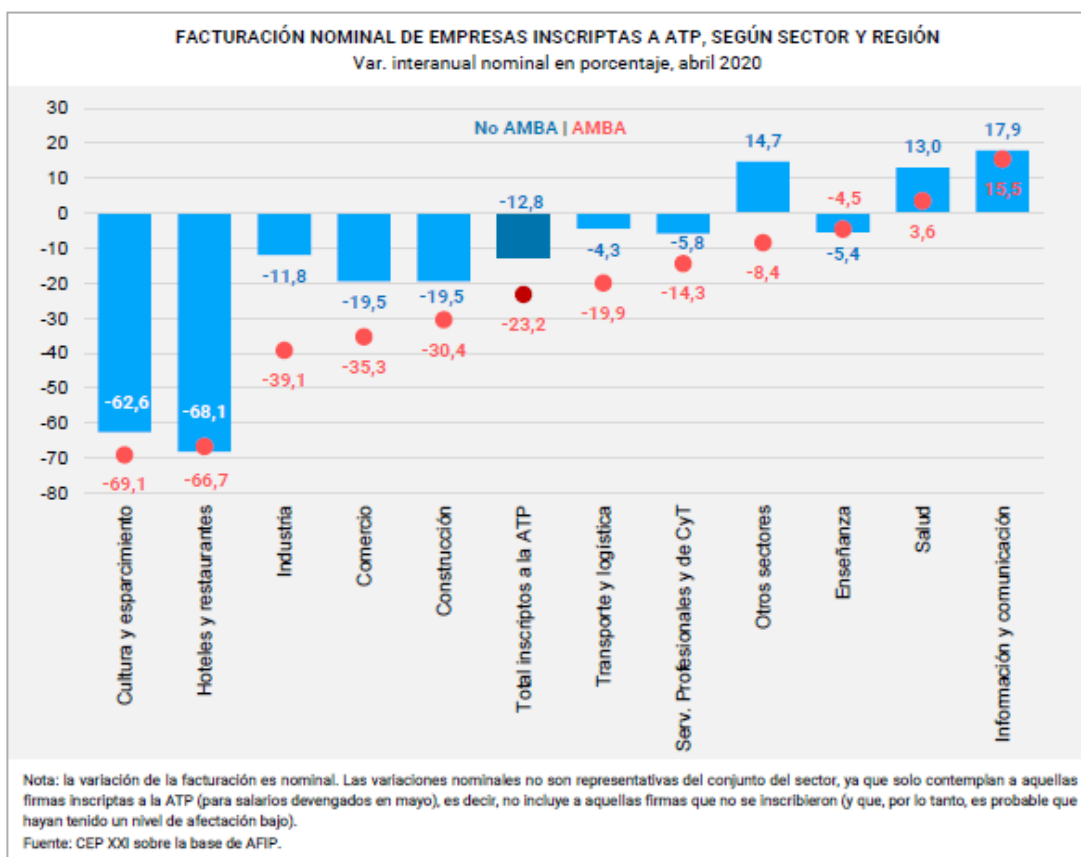
Asimismo, y teniendo en cuenta la ampliación de la ATP hacia valores mayores en la facturación nominal, se recomienda que el pago de salario complementario por medio de aportes no reembolsables se realice para aquellas firmas cuya facturación nominal interanual sea negativa (hasta hoy, esa cifra era hasta +5%).

Vale tener en cuenta que en la primera ronda de la ATP la inflación interanual era del 48,4% (marzo vs marzo). De este modo, el criterio de facturación que se había tomado era equivalente a una caída real del 29,3%. Desde entonces, la inflación interanual se fue desacelerando, y en junio fue del 42,8%. Pasar a un criterio de facturación interanual negativa nominal implica volver a un punto de corte similar al de la primera ATP (30% interanual en términos reales).

4. Crédito a tasa cero para trabajadoras y trabajadores del sector de cultura

El sector de la cultura ha sido uno de los más damnificados por el COVID-19, ya que la mayor parte de las actividades implica concentración de personas (teatros, cines, conciertos, museos, bibliotecas, etc.). Como se observa en el Gráfico 10, se trata -junto con turismo y gastronomía- de uno de los sectores de mayor afectación, con caídas nominales superiores al 60% interanual en la facturación nominal, tanto en el AMBA como en el resto del país.

Gráfico 10



Un rasgo característico del sector de la cultura es su muy elevado nivel de trabajadores independientes, esto es, que no están en relación de dependencia. Como se ve en el Cuadro 1, en promedio el 49,6% de las y los trabajadores de la cultura son independientes (no asalariados), cuando en el resto de la economía esa cifra es del 24,5%. En ramas como “otras actividades profesionales, científicas y técnicas” (donde se incluyen por ejemplo fotografía o diseño) el trabajo independiente llega a ser del 72,6%. Por tal razón, buena parte de este universo se encuentra excluido del pago de salario complementario, y debe acudir como herramienta de sostén al crédito a tasa cero.

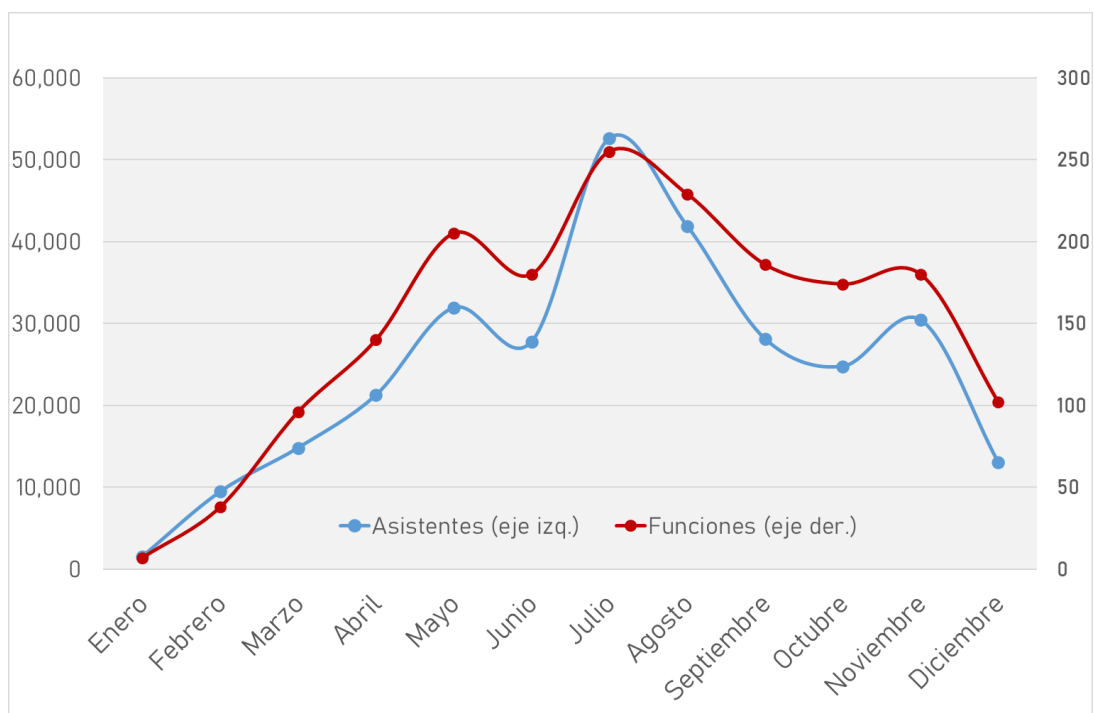
Cuadro 1: Composición del empleo en las actividades creativas y culturales (en %), promedio 2016-19

Código	Descripción	Asalariado formal	Asalariado informal	No asalariado	Total
5800	Edición de libros y periódicos	68.1	17.5	14.5	100
5900	Producción de cine, videos, TV y música	39.1	15.1	45.8	100
7100	Servicios de arquitectura e ingeniería	26.5	12.6	60.8	100
7400	Otras actividades profesionales, científicas y técnicas (fotografía, diseño y otros)	15.9	11.5	72.6	100
8509	Enseñanza ncp (incluye enseñanza artística)	32.9	16.9	50.2	100
9000	Actividades artísticas y de espectáculos	24.8	23.0	52.3	100
9100	Bibliotecas, museos y otras actividades culturales	61.4	30.7	8.0	100
9302	Entretenimiento ncp	20.0	63.6	16.4	100
Total cultura		30.4	20.0	49.6	100
Total resto de sectores		49.8	25.7	24.5	100

Fuente: CEP-XXI en base a la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (promedio 2016-19)

El sector de cultura tiene una importante estacionalidad en muchas de sus actividades. En el teatro, hay una temporada “alta” que tiende a darse hacia mitad de año, y una temporada “baja” durante el verano. El Gráfico 11 muestra la cantidad de asistentes y funciones al complejo teatral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2018, con un claro pico entre mayo y noviembre y, particularmente, en julio (producto de las vacaciones de invierno).

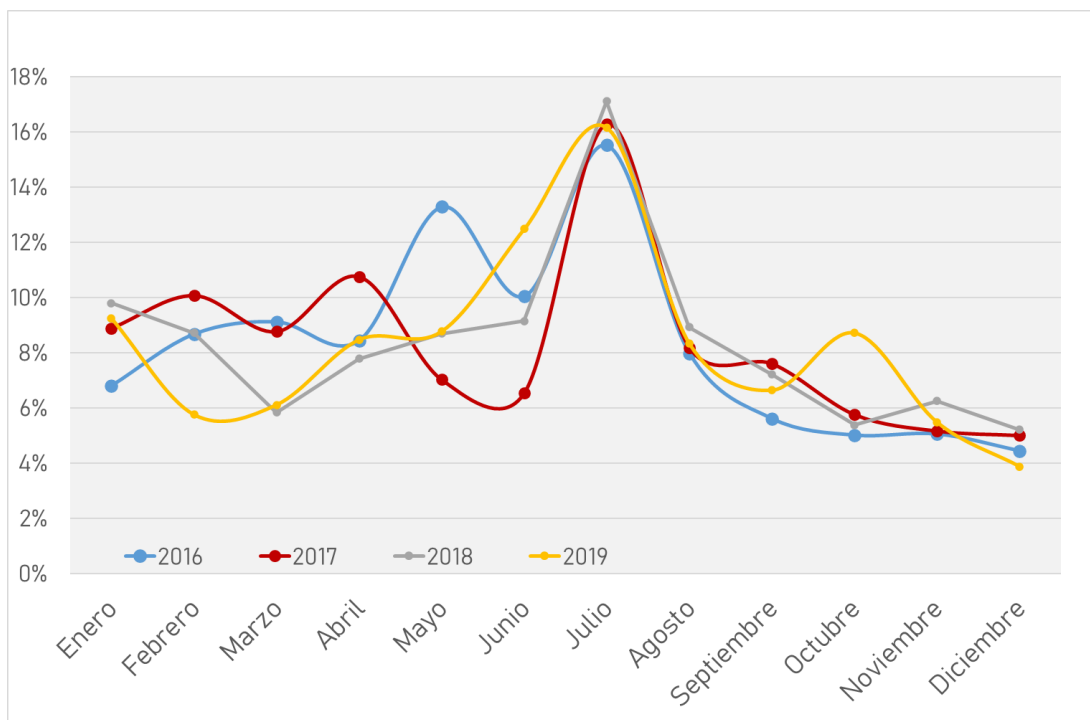
Gráfico 11: Funciones y asistentes del complejo teatral de CABA por mes (año 2018)



Fuente: CEP-XXI en base a la Dirección de Estadísticas de CABA. El complejo teatral de CABA incluye principalmente a los teatros General San Martín, Regio, Sarmiento y De La Ribera.

En el cine también hay una marcada estacionalidad, con un pico que coincide en julio con las vacaciones de invierno, y una menor cantidad de espectadores entre agosto y diciembre. El Gráfico 12, que muestra la distribución anual de los espectadores en shoppings del AMBA entre 2016 y 2019 permite ver ese patrón.

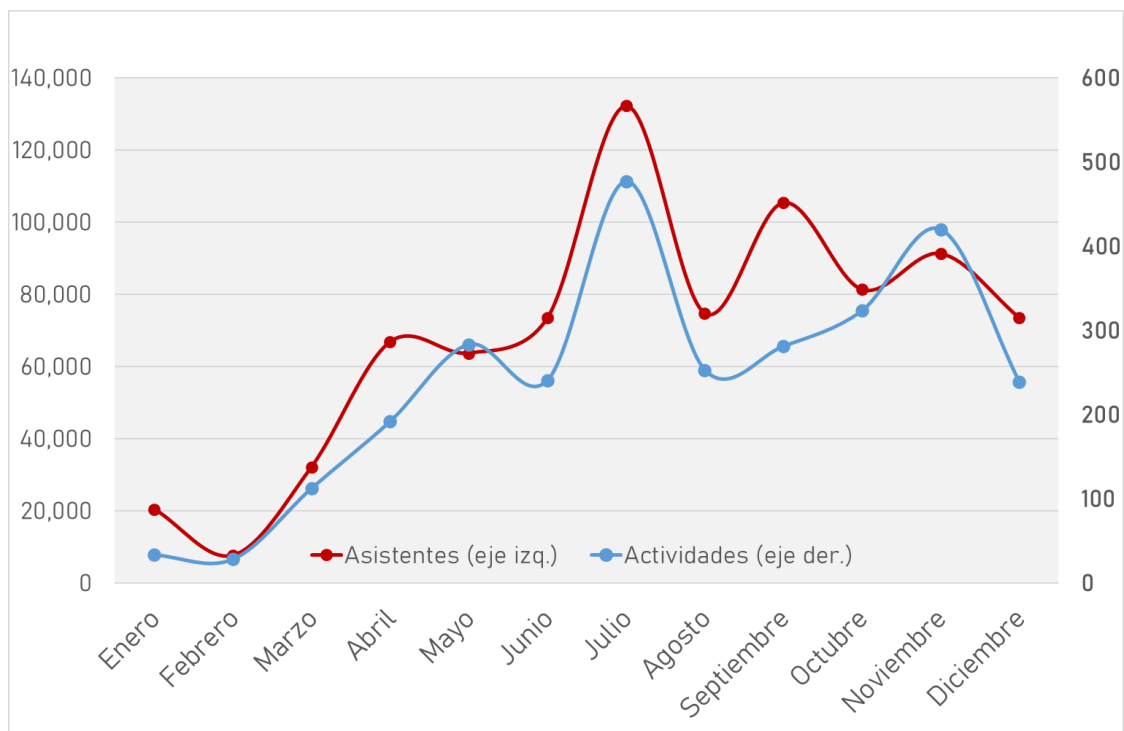
Gráfico 12: Distribución anual de los espectadores en salas de cine en shoppings del Área Metropolitana de Buenos Aires, 2016-19



Fuente: CEP-XXI en base a la Dirección de Estadísticas de CABA.

En los centros culturales barriales también se observa una profunda estacionalidad, que coincide con un pico en julio y -al igual que lo que ocurre con el teatro- con una muy baja actividad en el verano. El Gráfico 13 muestra la cantidad de actividades y asistentes a centros culturales barriales de CABA entre 2015-2018, tomando el promedio mensual de esos cuatro años. Como se observa, hay un pico muy marcado en julio. Aquí se cuentan actividades como funciones teatrales, danza, cine y conciertos musicales, entre otras.

Gráfico 13: Cantidad de actividades y asistentes a centros culturales barriales de CABA, según mes, promedio 2015-18



Fuente: CEP-XXI en base a la Dirección de Estadísticas de CABA.

En resumen, el sector de la cultura se caracteriza por:

- a) Una afectación muy alta producto del COVID-19, ya que la mayoría de las actividades del sector requieren de concentración de personas y, por ende, no pudieron funcionar en estos meses;
- b) Un muy elevado porcentaje de trabajo independiente
- c) Una marcada estacionalidad, con un pico en julio.

A partir de estas tres características, se recomienda estirar el plazo de gracia para la devolución de los créditos a tasa cero a las y los trabajadores independientes del sector, habida cuenta de que no sólo su facturación se vio muy afectada en estos meses (y probablemente lo será en los próximos), sino que además el mayor dinamismo del sector recién podrá observarse en julio de 2021.

5. Conclusiones

La pandemia del COVID-19 está generando una crisis sin precedentes en décadas en la economía global. En Argentina, el impacto ha sido profundo, como se ha revisado en este informe técnico. Si bien el piso de la actividad económica fue abril, en muchos sectores la situación aún dista de ser comparable con la de la prepandemia.

En este contexto, y con el objetivo de consolidar la recuperación, y también teniendo en cuenta que la situación epidemiológica de las últimas semanas ha dejado de estar caracterizada por contagios restringidos a las zonas con ASPO, se propusieron una serie de medidas para la cuarta

ronda de la ATP. A modo de resumen, en lo que concierne al pago de salario complementario, se sugiere que:

-Se elimine la distinción vigente entre zonas con ASPO/DISPO (hasta ahora de 2 SMVM en ASPO y 1 SMVM), convergiendo a un valor único de 1,5 SMVM en todo el país en sectores afectados no críticos.

-Se mantenga el mismo esquema para los sectores críticos en todo el país (tope de 2 SMVM).

-El punto de corte para el pago de salarios complementarios por medio de aportes no reembolsables sea una facturación interanual nominal negativa (retornando a los parámetros reales de la primera ronda de la ATP).

-Se cree un crédito a tasa subsidiada para aquellas firmas con variación de la facturación nominal interanual entre 0% y 30%. Se sugiere que el subsidio de la tasa sea decreciente a mayor variación de la facturación.

Para el caso del crédito a tasa cero, y vista la gran afectación del sector de cultura (y su elevado nivel de cuentapropismo y estacionalidad), se sugiere que los préstamos tengan 12 meses de gracia.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Referencia: Informe Técnico - Acta ATP 4

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 15 pagina/s.