

UNIVERSIDAD DEL ACONCAGUA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y JURÍDICAS

Alumno: Carlos Roque Alzaa

Curso: 4° año

Profesor: Lic. Mario López

Tema: Evolución de las cuentas fiscales. Período 2005-2009

Mendoza, Marzo de 2009

**EVOLUCIÓN DE LAS CUENTAS FISCALES.
PERÍODO 2005-2009**

Índice analítico

Introducción	- 4 -
Capítulo I: Análisis del Sector Público Argentino no financiero 2005 – 2008.....	- 9 -
1. Evolución de gastos y recursos totales.....	- 9 -
2. Evolución por partidas	- 12 -
Capítulo II: Relación en la evolución de los recursos, gastos y PBI	- 14 -
Análisis econométrico.....	- 14 -
Capítulo III: ¿Qué planea el gobierno para 2009?	- 17 -
1. Análisis coyuntural.....	- 17 -
2. Impacto sobre el Presupuesto.....	- 18 -
a. Ganancias de Personas Físicas (Tablita de Machinea).....	- 18 -
b. Plan de créditos para autos, electrodomésticos, etc.	- 19 -
c. Moratoria Impositiva y blanqueo de trabajadores.....	- 19 -
d. Blanqueo de Capitales.....	- 20 -
e. Plan de Obras Públicas	- 20 -
Capítulo IV: Los impactos de la unificación del sistema previsional.....	- 22 -
1. Los canales de impacto	- 23 -
a. Posibilidad de instrumentar una política fiscal expansiva en 2009.....	- 23 -
b. Incertidumbre que potencia la preferencia por la liquidez.....	- 23 -
c. Efecto expulsión y mayor participación del Estado en el crédito	- 23 -
Conclusiones	- 24 -
Índice Bibliográfico	- 26 -
Índice de Gráficos	- 27 -
Índice de Tablas	- 27 -
Anexo de datos y gráficos.....	- 28 -
Anexo de datos y gráficos.....	- 28 -

Introducción

Con la crisis financiera mundial, se presentó la necesidad de todos los países del mundo globalizado, de que sus respectivas autoridades económicas tomaran intervención. A través de la implementación de diferentes tipos de medidas, tendientes a paliar los efectos de la mencionada crisis, cada gobierno concibió y puso en ejecución los denominados “planes de salvataje”.

En los países más desarrollados, como EEUU, Gran Bretaña, Japón o los que integran la Comunidad Europea, los planes consistieron principalmente en *inyecciones de dinero* para dar liquidez y solvencia a los mercados.

La Argentina no quedó exenta a esta crisis. Aunque los efectos no fueron los mismos sobre la economía real que sufrieron los países desarrollados, fundamentalmente EEUU, donde se originó el problema con las hipotecas subprime; y en el cual se comprobó que ha perdido más de dos millones de puestos de trabajo a lo largo del año 2008; sino que producto de la dependencia que la economía argentina tiene respecto del comportamiento de los mercados externos, con el correr de los meses lo que percibió no fue una falta de liquidez, sino síntomas del inicio de una recesión, que afectaría seriamente la proyección del crecimiento que venía teniendo en los últimos años.

Ante este escenario, las autoridades de gobierno, decidieron intervenir, pero no por medio de medidas *monetarias* como en otros países; sino mediante un paquete de medidas *fiscales*, que intentan enmendar la debilidad externa, incentivando el mercado interno. Así mientras en la economía del norte del continente, a las principales industrias se las “salva” otorgándoles fondos públicos, por estas latitudes se trata de estimular el consumo, impulsar la inversión, e incrementar la obra pública.

En este trabajo vamos a hacer un repaso por los presupuestos de los años 2005, 2006, 2007 y 2008 hasta llegar al de este año. La idea es estudiar como evolucionaron tanto los gastos como los recursos generales; y hacer un análisis similar, breve, sobre cada uno de los grandes rubros que componen la ley más importante del país. Junto con un cotejo de la senda

de crecimiento del PBI, el objetivo es determinar si existe algún tipo de correlación entre la evolución del gasto público y el crecimiento económico.

Además, para el último período, 2009, vamos a incluir una enumeración de las principales medidas económicas tomadas, o al menos anunciadas, contra la crisis financiera mundial, en los últimos meses del año 2008 en la Argentina, y una síntesis de sus implicancias en el presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal. Como así también en que magnitud contribuirán estas medidas a alcanzar el nivel de crecimiento del PBI planeado para el mismo período.

En caso de no tener implicancias en la “ley de leyes” nacional, vamos a intentar establecer como se financian estas medidas y como repercutirán en el comportamiento fiscal en este período.

También trataremos de determinar que incidencia tiene en todo este análisis la decisión de modificar el sistema previsional.

En síntesis, los objetivos planteados, que pretendo alcanzar al concluir el presente ensayo son: mostrar la evolución de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento del sector público en los últimos cuatro ejercicios fiscales; determinar la relación entre esta evolución y la del crecimiento del PBI en el mismo período y mostrar de que manera influyen las distintas políticas fiscales anunciadas en la Argentina por el actual gobierno nacional, en los últimos meses de 2008, dirigidas a mitigar los efectos de la crisis financiera mundial, en el superávit/déficit 2009.

La presente investigación esta motivada en la necesidad de realizar un análisis, fundamentalmente, de la evolución del gasto público, sobretodo en lo que respecta al planificado para el próximo período, ya que todas las medidas tomadas para minimizar los efectos de la crisis financiera mundial iniciada en el segundo trimestre del año pasado, seguramente tendrán incidencia en el mismo.

Es muy importante determinar cómo se van a financiar todas las medidas fiscales anunciadas a fines del pasado año, la repercusión que tendrán en el nivel de endeudamiento o si se financiará con mayor recaudación. Como así también analizar en qué se invertirán los fondos provenientes de la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones, y el flujo de liquidez que recaudará el estado en este año proveniente de estos aportes.

Antes de introducirnos por completo en el análisis planteado como objetivo, vamos a repasar algunos conceptos y formas metodológicas de elaboración de la información,

tendientes a un mejor entendimiento de los aspectos planteados en el desarrollo del presente trabajo.

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento “tiene por propósito ordenar las cuentas públicas de modo tal que permita el análisis económico de las mismas”¹, es decir evaluar la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía general.

Esta cuenta surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos, permitiendo determinar diferentes resultados. A su vez, el ordenamiento económico de recursos y gastos se cruza con los componentes institucionales o subsectores del sector público considerado.

La mencionada cuenta expone las magnitudes de diferentes conceptos con contenido económico, tales como: recursos tributarios, recursos corrientes, gastos de consumo, gastos de transferencia, gastos corrientes, ahorro o desahorro corriente, gastos en inversión real, gastos de capital, recursos de capital y resultado financiero (déficit o superávit fiscal). También incluye: fuentes financieras, aplicaciones financieras y endeudamiento neto; magnitudes que nosotros no analizaremos en esta ocasión.

A su vez estas magnitudes corresponden a diferentes componentes institucionales, tales como: administración central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, empresas públicas, fondos fiduciarios, provincias, etc.

Resulta importante destacar que la parte estadística del trabajo que se presenta ha sido elaborado con datos obtenidos de “fuentes de información que siguen las normativas de clasificaciones presupuestarias vigentes en el Gobierno Nacional según criterios internacionales”². A su vez, la información incluida se refiere a la ejecución presupuestaria, o sea lo efectivamente realizado; salvo el apartado en el que vamos a ver la brecha entre lo presupuestado y lo ejecutado y en el último capítulo, donde vamos a analizar la ley de presupuesto 2009.

La citada cuenta es de tipo consolidada, o sea que no computa para la determinación del total de recursos y del total de gastos, aquellas transferencias (gastos figurativos) y financiamiento (contribuciones figurativas) intrasector público, de modo de evitar duplicaciones.

Los resultados que surgen de la cuenta (ahorro/desahorro, resultado primario, resultado financiero) permiten disponer de indicadores resumen de la política fiscal. Uno de

¹ Oficina de Presupuesto, MEyP, **Sector Público Argentino No Financiero 1961-2004**, (sep 2005), Pág. 5

² *Ibidem*.

los indicadores más importantes es el resultado financiero, o sea el superávit o déficit fiscal o público, también denominado necesidad de financiamiento.

Las contribuciones figurativas o el financiamiento por contribuciones están detallados para cada subsector institucional de origen, sin detallar el subsector receptor. Son transferencias intrasectoriales del Sector Público para financiar déficit, inversiones o gastos, recibidos por unos u otorgados por otros, que no se suman a los totales para no incurrir en duplicaciones contables de los mismos con los gastos efectuados por el receptor, pero cuya previsión presupuestaria es necesaria para ejecutar e imputar el financiamiento y el gasto transferido.

Los recursos de la Administración Nacional, en particular los de origen tributario (impuestos y contribuciones), se imputan con el ingreso o sea con el criterio de caja o percepción en efectivo.

Por último cabe aclarar que los datos presentados en cada uno de los cuadros son valores corrientes de cada año, no constantes. Para posibilitar una mejor comparación histórica se presenta un cuadro con los datos en proporción del Producto Bruto Interno.

Con relación a la serie del PBI, esta si es en moneda constante del año 1993.

Las fuentes de donde se obtuvieron los datos y toda la información analizada en el presente trabajo están citadas al final del mismo.

En las páginas siguientes se presentan las series, los cuadros y los análisis de los mismos de acuerdo con lo detallado precedentemente.

La intención del presente trabajo no es marear al lector con cuadros de números, pero es inevitable para el desarrollo del mismo y para fundamentar los análisis y conclusiones que se obtengan presentar la información básica que se está poniendo bajo la lupa.

Por lo tanto voy a presentar solamente tres tablas de datos:

1. El esquema Ahorro-Inversión del Sector Público No Financiero Argentino **ejecutado** en el período 2005-2008.
2. Un cuadro mostrando las tasas de crecimiento registrada en los últimos cuatro años.
3. Una tabla exponiendo los datos de las tasas de inflación y crecimiento estimadas al momento de presentar los proyectos de ley de presupuesto correspondiente a cada año, y las reales registradas al final de cada período.

La mayor parte de los análisis los vamos a realizar sobre los datos del primer cuadro; enlazándolos o tratando de encontrar relaciones que expliquen la evolución en los datos de las otras dos tablas. Todas las consideraciones van a ser presentadas y acompañadas de gráficos que ayuden a una mejor comprensión y lectura de las observaciones y conclusiones que vayamos obteniendo.

Pero igualmente, por si al lector le interesa, en el anexo al final del trabajo se presentaran algunos cuadros resúmenes del esquema expuesto en la primera parte, como complemento de la información analizada. También se incluyen otros gráficos que puedan resultar de su interés.

Capítulo I: Análisis del Sector Público Argentino no financiero

2005 – 2008

1. Evolución de gastos y recursos totales

La tabla 1, que se encuentra en la página siguiente, muestra los recursos y gastos del sector público nacional, siguiendo primero una apertura por rubros en recursos y gastos corrientes, recursos y gastos de capital, etc.; y dentro de estos un detalle de las principales fuentes de recursos, como así también los destinos más importantes a los que se aplican las erogaciones. Toda esta información está organizada en columnas que muestran cada uno de los años del período 2005-2008, y que facilitan una comparación.

Vamos a comenzar nuestro análisis partiendo de lo más amplio: como evolucionó el total de gastos y recursos en este período; para posteriormente ir entrando en detalle e ir analizando que sucedió dentro de cada rubro que presenta la cuenta.

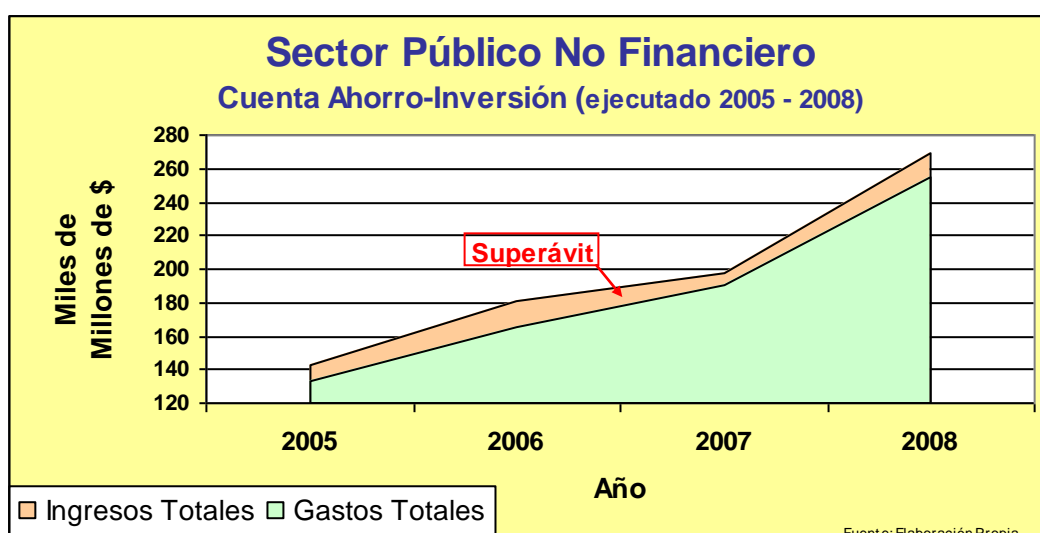


Gráfico 1 – Resultado Financiero 2005-2008

SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO ARGENTINO - Ejecución 2005 - 2008				
Esquema Ahorro-Inversión - En millones de Pesos -				
CONCEPTO	2005	2006	2007	2008
I) INGRESOS CORRIENTES	126223,80	156907,20	162825,90	218461,20
- INGRESOS TRIBUTARIOS	102041,30	123480,86	108253,02	148559,70
- CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	18587,00	25575,03	44815,14	54693,70
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	3615,90	3671,20	3870,68	4727,90
- VENTAS DE BS. Y SERV. DE LA ADM. PUBLICA	509,10	636,68	750,36	910,20
- INGRESOS DE OPERACION	0,00	0,00	0,00	0,00
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	743,30	2733,09	4360,32	8284,90
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	477,90	618,40	523,06	533,70
- OTROS INGRESOS	106,10	177,81	186,80	173,40
- SUPERAVIT OPERATIVO EMPRESAS PUB.	143,20	14,12	66,51	577,70
II) GASTOS CORRIENTES	107004,00	124923,00	134408,40	180903,20
- GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION	16025,60	18315,00	25219,37	32760,90
. Remuneraciones	11343,00	13669,10	18692,21	24686,80
. Bienes y Servicios	4678,60	4644,27	6477,08	8072,90
. Otros Gastos	4,00	1,63	50,09	1,20
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	10247,00	9673,02	16006,74	17896,90
. Intereses	10243,10	9666,61	15961,90	17873,90
.. Intereses en Moneda Local	3123,40	3104,84	6009,58	6660,10
.. Intereses en Moneda Extranjera	7119,70	8521,43	9952,32	11213,80
. Otras Rentas	3,90	5,76	44,84	23,00
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	24905,10	30722,19	50842,05	64551,80
- OTROS GASTOS CORRIENTES	151,80	229,25	1012,42	2353,00
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	55596,40	65739,18	40808,70	61691,50
. Al sector privado	14696,60	17376,91	27684,38	45355,90
. Al sector público	40654,80	48084,10	12749,77	15906,10
.. Provincias y MCBA	37726,60	44280,31	6726,74	7536,40
.. Universidades	2798,90	3703,57	5225,71	7298,00
.. Otras	129,30	100,22	797,32	1071,70
. Al sector externo	245,00	278,17	374,55	449,50
- OTROS GASTOS	12,70	11,96	54,57	15,10
- DEFICIT OPERATIVO EMPRESAS PUB.	65,40	232,40	464,55	1634,00
III) RESULT. ECON. : AHORRO/DESAHORRO (I-II)	19219,80	31984,20	28417,50	37558,00
IV) RECURSOS DE CAPITAL	202,50	188,10	266,20	673,20
- PRIVATIZACIONES	38,60	6,93	49,30	0,00
- OTROS	163,90	181,17	216,90	673,20
V) GASTOS DE CAPITAL	10004,20	16577,43	20523,00	23576,40
- INVERSION REAL DIRECTA	3012,50	5162,00	7623,64	10607,30
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	5865,90	9929,69	9999,57	11243,40
. A Provincias y MCBA	5018,20	7639,50	7133,58	7754,40
. Otras	847,70	2293,60	2866,00	3489,00
- INVERSION FINANCIERA	1125,80	1485,66	2899,79	1725,70
. A Provincias y MCBA	0,00	0,00	0,00	18,50
. Resto	1125,80	1485,66	2899,79	1707,20
VI) INGRESOS ANTES FIGURAT. (I+IV)	126426,30	157195,30	163092,10	219134,40
VII) GASTOS ANTES FIGURAT. (II+V)	117008,20	141500,36	154931,40	204479,60
VIII) RESULT. FINANC. ANTES FIGURAT. (VI-VII)	9418,10	15594,94	8160,70	14654,80
IX) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	16569,70	23688,20	35033,50	50645,20
- Del Tesoro Nacional	10441,60	16027,51	24722,99	36901,70
- De Recursos Afectados	186,10	140,90	722,90	475,60
- De Organismos Descentralizados	600,70	1490,66	1157,30	1322,20
- De Instituciones de Seguridad Social	4330,50	5537,75	7531,22	10447,60
- De Ex-Cajas Provinciales	0,00	0,00	0,00	0,00
- De Empresas Públicas y Otros	1010,80	1112,86	899,09	1498,10
X) GASTOS FIGURATIVOS	16569,70	23688,20	35033,50	50645,20
XI) TOTAL INGRESOS DESPUES DE FIGURATIVOS	142996,60	180583,50	198125,60	269779,60
XII) GASTOS PRIMARIOS DESPUES FIGURAT.	123334,80	154294,40	173368,70	237250,90
XIII) SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	19661,20	26489,10	24756,90	32528,70
XIV) SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZAC.	19622,60	26462,17	24707,60	32528,70
XV) TOTAL GASTOS DESPUES FIGURATIVOS	133577,90	165188,56	189964,90	255124,80
XVI) RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	9418,10	15594,94	8160,70	14654,80

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir con los totales por redondeos de las cifras.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos obtenidos de la página Web del diario Ámbito Financiero

Tabla 1 – Esquema Ahorro-Inversión comparativo 2005-2008

El gráfico 1 muestra que todo el período presenta una situación superávitaria que tendió levemente a disminuir en el año 2007, pero nuevamente repuntó en el 2008. No obstante, también evidencia que a pesar del incremento en la recaudación en el año 2008, los gastos siguieron la misma trayectoria de los ingresos, elevándose en forma categórica, marcando un punto de inflexión en la tendencia que se venía dando en los últimos tres años, en materia de crecimiento de la recaudación y el gasto público.

Si nos preguntamos a que se debe este marcado ascenso en las cuentas públicas, podemos caer en el error de pensar que se registró un gran crecimiento en la actividad económica. Sin embargo, esta viene disminuyendo año tras año después de las importantes tasas que registró luego de la crisis del 2001, donde alcanzó picos del 9% anual, como nos muestra la tabla 2.

Producto Bruto Interno	
VARIACION PORCENTUAL	
Acumulado del año respecto del año anterior	
2005	9,20%
2006	8,50%
2007	8,70%
2008	7,20%
Fuente: INDEC	

Tabla 2 – Crecimiento Económico del período

Entonces ¿a qué se debe el repunte en la recaudación? Si bien el crecimiento de la actividad fue importante (7,2%), uno de los factores que más contribuyó al repunte de la recaudación en el último año fue el significativo ascenso en el nivel general de precios.

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009
Crecimiento PBI proyectado en Presupuesto	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Crecimiento PBI efectivamente observado	9,20%	8,50%	8,70%	7,20%	5,4%**
IPC proyectado en Presupuesto	7,90%	9,10%	7,00%	7,30%	8,00%
IPC efectivamente observado	12,20%	9,80%	8,5%*	9,8%*	10,1%**
* Dato del IPC oficial presentado por el INDEC. La inflación real habría rondado el 20% según fuentes privadas.					
**Estimación del Relevamiento de Expectativas (REM) - BCRA - dic 2008.					
Fuente: elaboración propia sobre la base de Mensajes de Proyectos de Ley de Presupuesto 2005-2009, Ministerio de Economía, INDEC y BCRA.					

Tabla 3 – Comparación entre crecimiento e inflación presupuestado y observado

A pesar de que el gobierno se viene empeñando desde hace un par de años en ocultar la elevada tasa de inflación, mediante una *novedosa* metodología para calcular el índice que mide esta variable – como muestra la tabla 3 - el repunte en la recaudación y en el gasto público muestran una correlación más que importante con la evolución de este índice medido por entidades del ámbito privado, como consultoras económicas o centros de investigación de algunas universidades.

2. Evolución por partidas

Para apoyar el análisis intuitivo hecho precedentemente respecto de la inflación, podemos hacer algunas observaciones sobre ciertos aspectos de las partidas que constituyen el cuadro presupuestario, que apuntalan las afirmaciones hechas anteriormente:

1. Dentro de los recursos, el mayor crecimiento lo tienen los recursos corrientes, y a su vez el rubro que registra el mayor incremento es el de los ingresos tributarios. Si tenemos en cuenta que uno de los impuestos que más aporta en este rubro es el IVA y dado que no registramos un crecimiento en la actividad económica, esto nos señala un incremento en los precios de los bienes y servicios.

2. El otro rubro dentro de los recursos corrientes que muestra un aumento importante es el de las contribuciones a la seguridad social. Esto está asociado al incremento en los salarios que se viene registrando en el último tiempo y que es producto de la presión inflacionaria – en la puja por no ceder a la baja los salarios reales – más que por una distribución de mayor producción.

3. Por el lado de los gastos, los rubros que muestran mayor crecimiento son las remuneraciones, las prestaciones a la seguridad social, y las transferencias al sector privado. Todas estas partidas – como ya lo mencionamos en el punto anterior - tienen una importante vinculación con la elevada tasa de inflación, ya que las presiones para mejorar los sueldos públicos, así como las jubilaciones, pensiones y demás transferencias que realiza el estado hacia el sector privado están dadas por los efectos de la elevada tasa a la que crecieron los precios en este período.

4. También registra un incremento significativo dentro de los gastos corrientes el concepto de intereses, contenido en el rubro de las Rentas a la Propiedad. Este incremento está relacionado puntualmente a un factor: se retoma el pago de la deuda reestructurada en 2006, y que estaba, hasta ese momento en cesación de pagos – por lo que no se pagaban ni capital ni intereses. En el 2007 se comienza a pagar los primeros intereses de la deuda reestructurada.

5. Los recursos de capital, no muestran variación significativa.

6. Por el lado de los gastos de capital, es donde vamos a observar un importante crecimiento. Este está dado principalmente por el incremento en la partida de “Inversión Real Directa” y está explicado por el significativo aumento registrado en los costos del plan de obra pública del gobierno nacional. Volvemos a marcar lo mismo, el incremento no se debe a un aumento en la cantidad de obra pública, sino al incremento registrado en los precios pagados por esa obra.

Apoyándome en todas estas deducciones como base es que me animo a afirmar que la evolución de los precios ha sido un factor mucho más determinante en la escalada de los valores que conforman la ejecución presupuestaria del 2008, que el crecimiento de la actividad económica registrada en el mismo período.

Cabe destacar que un pilar importante en todo este crecimiento de los recursos, que es lo que en principio permite soportar el incremento del gasto, manteniendo el superávit, es el elevado precio que registraron los productos commodities que se producen en nuestro país y se venden en el mercado externo, en este mismo período. Esto junto con una considerable presión impositiva hacia el comercio exterior explica gran parte del crecimiento de la recaudación.

Tampoco podemos pasar por alto el tipo de cambio. Al mantener una política cambiaria como la vigente, recurso que permite al sector industrial tener cierta competitividad exterior, contribuye también a incrementar los recursos tributarios a través de la presión impositiva al comercio exterior de estos bienes y servicios.

Toda esta fuente de recursos es lo que ha posibilitado poder utilizar la política fiscal del gasto público, como motor de la economía y mantener la tasa de crecimiento anual a un nivel como el que se ha venido registrando en el último lustro.

Capítulo II: Relación en la evolución de los recursos, gastos y PBI

Análisis econométrico

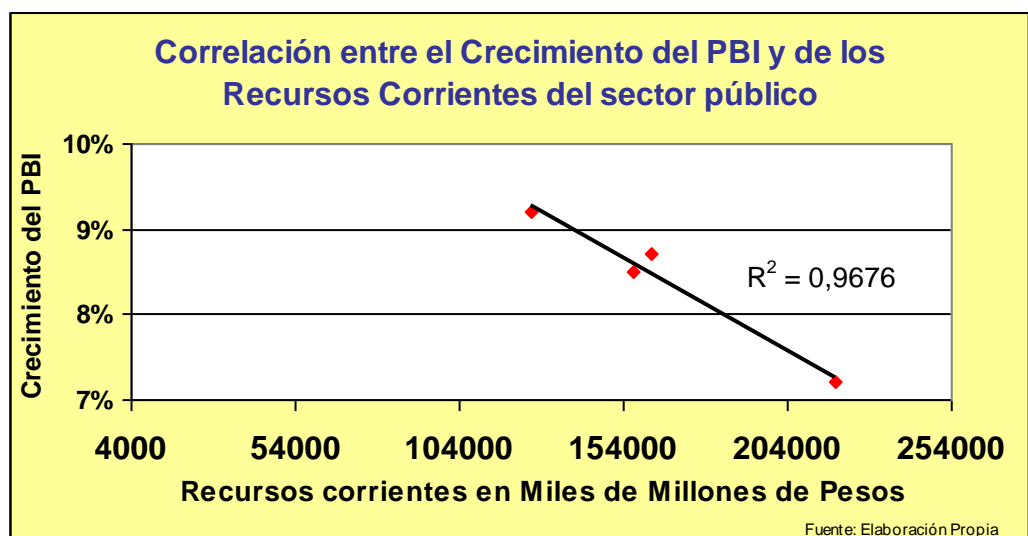


Gráfico 2 – Correlación Recursos Corrientes-PBI

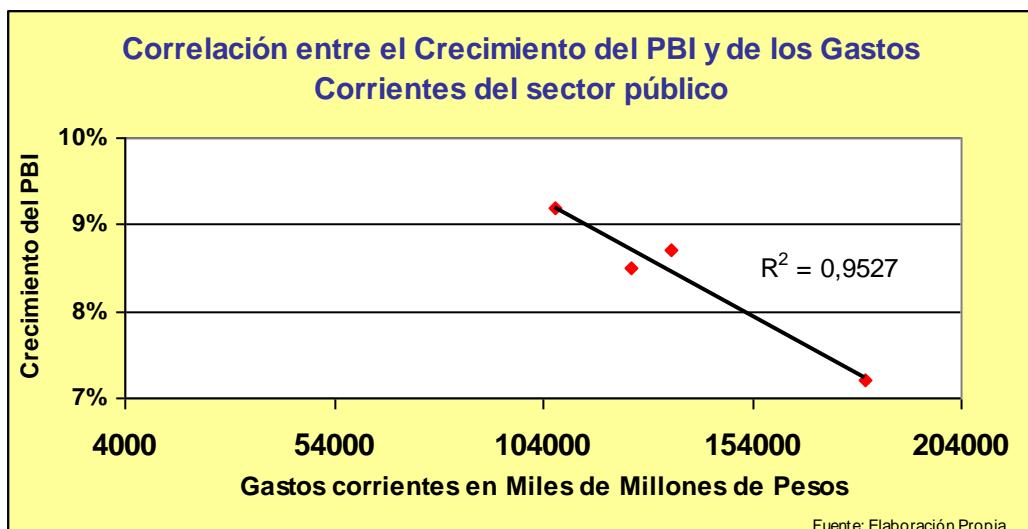


Gráfico 3 – Correlación Gastos Corrientes-PBI

Si realizamos un sencillo análisis econométrico, de cómo se relacionan los recursos y los gastos del sector público con el crecimiento del PBI podemos observar como existe un grado de correlación bastante importante entre la evolución de los gastos y la disminución en la tasa de crecimiento del PBI, al igual que entre el incremento de la recaudación y la misma magnitud del PBI antes mencionado.

El coeficiente de determinación (R2), dice tanto para los gastos como para los recursos, que el ajustamiento de las variables es bastante bueno, o sea que estamos dejando fuera del análisis solamente un cinco por ciento de información que no explicamos.

Vamos a exponer el análisis de un modo más conceptual: las variables se ajustan en un 95% aproximadamente. Esto significa que como veníamos afirmando en el punto anterior el crecimiento de los recursos y gastos no se fundamentan en un crecimiento de la actividad económica, sino por el contrario se ajustan casi perfectamente al hecho de que esta tasa de crecimiento sea cada vez menor.

¿Y como se explica esto? Muy sencillo, lo que en realidad está ocurriendo es que en la medida en que la tasa de crecimiento va disminuyendo la autoridad económica utiliza la política fiscal – recursos y gastos – para sostenerla. Así ejerce mayor presión tributaria para recaudar, y luego aplica esos fondos a sostener el nivel de consumo y los distintos tipos de subsidios que otorga.

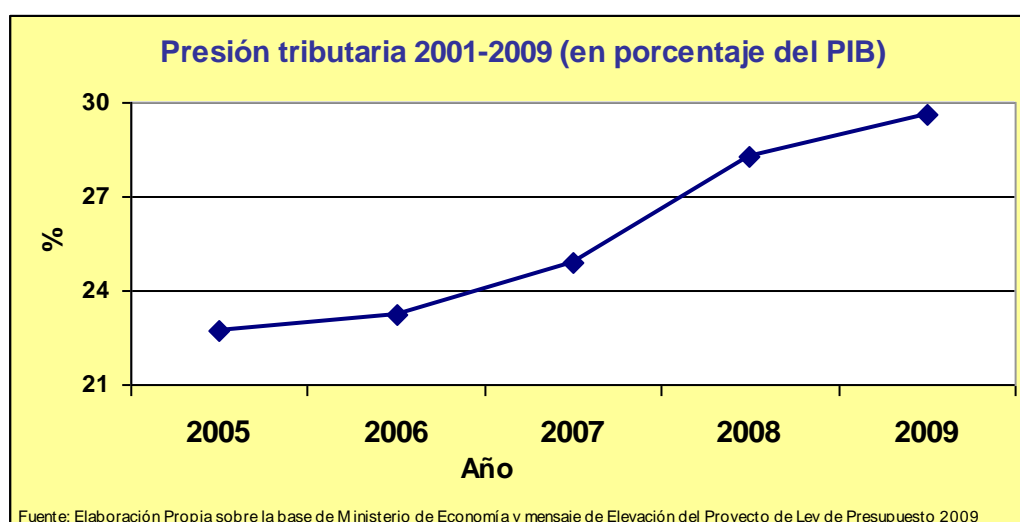


Gráfico 4 – Presión Tributaria

Decimos que el gasto se utiliza para sostener el consumo y los subsidios, porque como ya lo analizamos en el capítulo anterior, la mayor parte de las erogaciones van a cubrir sueldos, prestaciones a la seguridad social (jubilaciones) y transferencias al sector privado de distintos tipos, por ejemplo subsidios.

A continuación, en el próximo capítulo, analizaremos las medidas que planea tomar el gobierno para este 2009, e intentaremos ver como van a repercutir las distintas medidas anunciadas para contrarrestar los efectos de la crisis financiera mundial en este desarrollo que venimos haciendo acerca de la evolución de las arcas públicas.

En el anexo podrá encontrar el lector las dos tablas de datos que mencionamos al principio: esquemas ahorro-inversión resumidos, tanto el presupuestado hasta 2009, como el ejecutado hasta 2008, y algunos gráficos que muestran relaciones entre ambos.

Capítulo III: ¿Qué planea el gobierno para 2009?

1. Análisis coyuntural

Frente a la actual crisis mundial, que continúa mostrando crecientes deterioros tanto en el plano financiero como en la economía real, ya es posible considerar que el mundo desarrollado -que produce el 60% del PIB mundial - ha entrado en un proceso recesivo con profundos impactos a escala global.

Todas las economías desarrolladas, como ya mencionamos al principio, han adoptado inusuales medidas para inyectar recursos al sistema financiero, con el propósito de superar los graves problemas de liquidez y solvencia. También han decidido la reducción de las tasas de interés y el anuncio de mega planes de apoyo a la inversión pública. Sin embargo, los impactos negativos sobre la economía real continúan siendo muy significativos.

En el caso de la economía argentina, por su parte, el diagnóstico oficial se orientó, en un primer momento, hacia una relativa inmunidad del sistema financiero local y de la propia economía real frente a los efectos de la crisis internacional. La preocupación principal se centraba en el cierre de las cuentas fiscales en 2009, en especial para hacer frente a los vencimientos de la deuda pública. Esta percepción derivó en decisiones vinculadas con la necesidad de mejorar la caja fiscal, tales como la **estatización del sistema jubilatorio privado, el blanqueo de capitales y la moratoria impositiva.**

Sin embargo, el impacto de la crisis sobre el aparato productivo se hizo muy intenso a partir de los últimos meses de 2008. Así, por ejemplo, tanto en el sector industrial -en particular en la rama automotriz en consonancia con lo que sucedía en el resto del mundo- como en la actividad de la construcción, comenzó a observarse una fuerte desaceleración productiva y hasta números negativos en la comparación intermensual.

Frente a este nuevo escenario y de la mano de una mayor holgura fiscal, el Gobierno anunció una serie de medidas destinadas a estimular la demanda, a través de un **apoyo crediticio a diversos rubros, tales como automóviles, electrodomésticos y turismo.**

También se dispuso una **mejora de los salarios más elevados**, otorgado a través de menores retenciones en el impuesto a las ganancias (eliminación de la denominada tablita de Machinea) y un pago adicional de \$ 200, por única vez, a favor del sector pasivo.

El apoyo a la actividad económica se complementa, además, con la propuesta, quizás de mayor importancia, de realizar **obras de infraestructura -en energía, transporte, vivienda, etc.-** a través de un plan plurianual (2009-2011) que involucraría recursos por \$ 111.000 millones³. De este monto, 57.000 millones serían aplicados a lo largo del año 2009, lo que significa una ampliación de 24.000 millones con relación al presupuesto originariamente aprobado.

No obstante, las medidas en conjunto tienen un impacto potencial mixto, ya que el efecto de aquellas medidas que son expansivas (eliminación de la “tablita de Machinea”, créditos para el sector privado, etc.) se compensan con las medidas que tienen efectos contractivos como moratoria impositiva, la reducción de subsidios y el blanqueo de la mano de obra. El gran inconveniente en este esquema es el financiamiento que se necesitará para hacer frente a este crecimiento del gasto y eso aún no está del todo claro, lo que despierta ciertas dudas sobre la posibilidad de ejecutar dichas obras.

2. Impacto sobre el Presupuesto

a. Ganancias de Personas Físicas (Tablita de Machinea)

En 2001, cuando se estableció esta medida, se logró recaudar unos \$500 millones adicionales a lo esperado. Esta medida establece una serie de límites para las deducciones que se pueden realizar. En marzo de 2007 a través del decreto 298/2007, se realizó una actualización de la misma que permitió subir los límites de las exenciones. Sin embargo, al establecer límites fijos para las deducciones posibles, el excedente era mayor a medida que crecían los ingresos.

³ Oficina de Presupuesto, MEyP, **Presupuesto Plurianual 2009-2011**, (junio 2008), pág. 12.

Esta medida reducirá la recaudación del impuesto a las ganancias en unos \$1.500 millones, pero también liberaría al mercado esa cantidad, lo que implicaría un impacto de 0,13% del PIB.

b. Plan de créditos para autos, electrodomésticos, etc.

El Gobierno anunció un plan para otorgar \$13.200 millones en créditos al consumo, al capital de trabajo y a la compra de automóviles. Sin embargo, debido a la forma en que se financiarán estas medidas, el impacto real sobre el crédito será de \$5.300 millones de nuevos préstamos. En efecto, para financiar este programa se utilizarán Lebacs y Nobacs en manos del ANSES y depósitos a plazo fijo de este ente y de las ex AFJPs. La idea es aumentar el plazo de colocación de estos depósitos de 30-60 días a un año o más.

Sin embargo, como es sabido los bancos utilizan estos depósitos para dar crédito. Por lo tanto, la mayor parte de estos fondos ya están prestados. Los fondos que realmente se liberan son los \$3.113 millones⁴ de deuda del BCRA en manos del ANSES y los encajes legales y técnicos que pesaban sobre los depósitos que suman unos \$2.167 millones (ya que los depósitos de largo plazo no requieren encajes).

c. Moratoria Impositiva y blanqueo de trabajadores.

La moratoria impositiva resulta muy similar a la del año 2000, que recaudó unos \$1.200 M, el primer año y unos \$200 M adicionales en el segundo (después ya no tuvo mucho efecto). Esto es 0,47% del PIB. Si suponemos que la moratoria es igualmente exitosa podemos esperar una recaudación adicional de \$5.300M, por este motivo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente esta medida absorbe recursos del sector privado y, por lo tanto, resulta más bien contractiva.

El blanqueo de personal tendrá un efecto muy pequeño. Hoy existen en la Argentina casi 5 millones de trabajadores informales, con un salario promedio de \$900 mensuales. Es poco probable que se vea un blanqueo importante ya que para el empleador esto implicaría un aumento del 25% en sus costos laborales, entre aguinaldo y aportes patronales. Esto, sin contar el aumento de salarios que deba pagar para cumplir con los acuerdos sindicales, una vez blanqueado.

⁴ FERRERES, Orlando, **Un aluvión de medidas**, en Informe Mensual Económico OVERVIEW, Centro de Estudios Económicos CEE – OJF, N° 175, (15/12/2008).

Lo que significa un aumento de los costos laborales del 40% cuando la economía está enfrentando una posible recesión. Por eso estimamos que sólo unos pocos se adherirán a este esquema, con el objetivo de solucionar problemas puntuales, pero de ninguna manera será la norma.

d. Blanqueo de Capitales

El impacto del Blanqueo de Capitales del Exterior tendrá un impacto pequeño. Según estimaciones oficiales, los argentinos tendrían activos en el exterior (declarados y no declarados) por US\$ 156 mil millones. Sin embargo, estimamos que ese monto podría ser mayor, llegando a los US\$ 210 mil millones⁵. Esto también incluye la tenencia de dólares de personas físicas. Una estimación optimista del ingreso de capitales rondaría cerca del 3% de estos fondos y se les cobrará una alícuota promedio de 3,5%. Así, bajo el supuesto de un tipo de cambio promedio en torno a \$3,5 se debería obtener unos \$ 400 millones.

e. Plan de Obras Públicas

El plan de obras públicas que presentó el Gobierno Nacional, implica un plan de obras de \$57.000 millones para el 2009, esto implica un aumento de \$24.000 millones sobre lo presupuestado. No obstante, aún no está claro como se financiarán estas obras. Porque semejante incremento en el Presupuesto de Obras públicas podría llevar a una fuerte reducción del superávit fiscal primario de la Nación. En esta coyuntura, será necesario que el Gobierno logre algún refinanciamiento adicional de la deuda o préstamos adicionales de organismo internacionales como el BID y el Banco Mundial.

La clave de las medidas anunciadas por el Gobierno pasa por el plan de obras públicas. En efecto, el impacto expansivo de los planes del Gobierno sería de \$23.958 millones. Esta cifra depende casi completamente de los \$28.316 millones⁶ de aumento en la obra pública. Sin embargo, aún no queda claro cómo hará el Gobierno para financiarlo. Una opción es permitir una fuerte reducción del superávit y luego buscar financiamiento en el mercado interno (ANSES y/o Bancos). Sin embargo, se corre el riesgo de provocar un estrangulamiento del crédito para el sector privado. La otra opción sería lograr préstamos adicionales desde el exterior a través de organismos como el BID y el Banco Mundial. Sin

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

embargo, esta opción parece poco probable. Por ello, es que existe una buena probabilidad de que no se pueda ejecutar totalmente el monto destinado a obras públicas.

En esta coyuntura, es muy poco probable que las medidas anunciadas por el Gobierno sean suficientes como para evitar una recesión durante el próximo año, aunque podrían reducir el impacto, si se logra financiarlas.

El conjunto de las medidas adoptadas para enfrentar la crisis tienen un significativo costo fiscal -se estima un monto superior a \$ 70.000 millones en 2009- cuya aplicación, más allá de los recursos adicionales obtenidos por el Estado, deberá estar en línea -si se pretende preservar el superávit fiscal- con el comportamiento de la recaudación impositiva. Y en tal sentido, por cierto, es lógico prever una desaceleración de los ingresos públicos por un menor crecimiento en el cobro de varios impuestos, en particular el IVA y las retenciones a la exportación.

En cuanto a las proyecciones del sector externo, existe consenso entre los economistas acerca de que en 2009 se observará una importante contracción del superávit de comercio exterior. De un excedente comercial previsto para 2008 en aproximadamente US\$ 13.000 millones, se estima que en 2009 podría caer a la mitad o menos de ese valor. El tema es relevante si se considera el monto de los vencimientos en divisas que afrontará el sector público en 2009 y la persistencia de la demanda de moneda extranjera -por razones de precaución-, por parte del sector privado.

Capítulo IV: Los impactos de la unificación del sistema previsional

El poder ejecutivo a través de una ley aprobada por el congreso el año pasado determinó la eliminación del sistema de capitalización y la unificación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones en un régimen público de reparto. Esta iniciativa implica el fin de las AFJP -tras 14 años- y un cambio estructural para la Argentina.

Antes de analizar el impacto de la reforma previsional es importante destacar las razones que llevaron a esta decisión. Hay dos análisis posibles –no excluyentes-: por un lado la discusión sobre las virtudes y falencias de cada régimen (reparto vs. capitalización) en un contexto de crisis financiera global y, por otro, la sustentabilidad de las finanzas públicas para afrontar los elevados vencimientos de deuda y el creciente gasto.

Las decisiones de política económica de los últimos años muestran que no es descabellado pensar que detrás de la nacionalización también hay urgencias fiscales. En este sentido, la experiencia de 2007 con la reforma de libre opción jubilatoria es indicativa.

Veamos, el año pasado el traspaso de una parte de los fondos de las AFJP a la ANSES por \$ 7.814 millones (1% del PBI) permitió mantener un superávit primario por encima de 3% del PBI, a pesar de un aumento del gasto primario de 47,7%.⁷

La transferencia de 2,5 millones de afiliados al sistema de reparto elevó además considerablemente el flujo de ingresos de la ANSES (y lógicamente también los futuros egresos). El Tesoro captó una parte de estos excedentes colocándole letras a tasas inferiores a la del mercado. Por caso, el stock neto de letras del tesoro en poder de la ANSES más que se duplicó entre el tercer trimestre de 2007 y 2008.

El colapso de los mercados financieros internacionales, la fuerte caída de los precios de las commodities (que se traducen en ingresos no coparticipables) y los bonos soberanos, han recortado las opciones de financiación interna. Teniendo en cuenta que la decisión del

⁷ SIGAUT, Lorenzo (h) y Otros, **Los impactos de la unificación del sistema previsional**, en Informe Económico Semanal, Ecolatina, N° 688, (24/10/2008).

gobierno se enmarca en este contexto es lógico suponer que hay razones de urgencia fiscal detrás del anuncio.

1. Los canales de impacto

a. Posibilidad de instrumentar una política fiscal expansiva en 2009

Considerando el probable impacto en la recaudación derivado del menor ritmo de expansión de la actividad y los menores precios de commodities, este traspaso le da margen al gobierno para no ajustar el gasto y, por el contrario, aplicar una política fiscal expansiva. Si bien estos fondos en rigor van a la ANSES, el Tesoro puede continuar captando esa liquidez vía letras del tesoro o eventualmente mediante el uso de los superpoderes.

De hecho la mayoría de las medidas planteadas para contrarrestar los efectos de la crisis analizados en el capítulo anterior serán financiadas con recursos del ANSES según lo anunciara el propio gobierno.

b. Incertidumbre que potencia la preferencia por la liquidez

Este canal de impacto se genera por la mayor volatilidad jurídica e institucional que introduce una medida repentina y compulsiva como sucedió con esta reforma.

Ante una mayor incertidumbre, lógicamente se generan presiones sobre el mercado cambiario. Principalmente, debido al mecanismo de refugio que implica el dólar para los privados.

c. Efecto expulsión y mayor participación del Estado en el crédito

La eliminación de un inversor institucional como las AFJP, claramente contrae los flujos disponibles para el mercado de capitales local. Más aún si el gobierno liquida los activos transferidos en el mercado interno contrayendo aún más la liquidez (escenario poco probable).

Asimismo, el traslado de los fondos y flujos previsionales a la ANSES, implica que el gobierno puede decidir en que invertir estos fondos y por ende qué proyectos o qué actividades financiar.

Conclusiones

A principios de 2008 los problemas económicos más relevantes eran la inflación, la inversión, el déficit energético y la mejora distributiva. Si bien estas cuestiones no fueron resueltas, pasaron a un segundo plano. Hoy el mayor desafío es sostener la actividad y el empleo, y revertir las expectativas.

El deterioro del cuadro económico respondió principalmente a tres factores adversos sucesivos que sacudieron al país: el conflicto campo-gobierno, el recrudecimiento de la crisis financiera internacional y la estatización de las AFJP.

La crisis en torno a las retenciones móviles fue el inicio de una brusca reversión de las expectativas de los agentes.

Con la crisis financiera mundial, el financiamiento externo se cerró completamente, y las exportaciones cayeron en un contexto de menor demanda, precios en baja y pérdida de competitividad. Las expectativas volvieron a resentirse.

Finalmente con la estatización de las AFJPs se generó un nuevo golpe a la confianza de los agentes económicos que respondieron con un brusco freno en la demanda

Los tres shocks generaron una fuerte disminución en la actividad, lo que repercutió sobre el mercado laboral –despidos y suspensiones- retroalimentando el círculo vicioso de expectativas desfavorables.

En este contexto hay dos desafíos muy importantes para 2009:

- 1) Revertir las expectativas negativas de los agentes privados.
- 2) Apuntalar la demanda interna para sostener actividad y empleo.

Estos dos desafíos son los que el gobierno sale a tratar de cumplir con las medidas anunciadas a fines del año pasado, y que nosotros hemos analizado en el desarrollo del último capítulo del presente ensayo.

¿Como repercutirá la ejecución o puesta en acción de estas políticas en el presupuesto 2009? Si bien varias de ellas tendrán resonancia en el presupuesto, en las partidas de ingresos principalmente, como es la de blanqueo de capitales, o la moratoria impositiva, que impactarán positivamente; o la suba del mínimo imponible del impuesto a las ganancias que

tendrá un golpe negativo en la recaudación, ninguna de ellas pone demasiado en riesgo el superávit presupuestado, sino que por el contrario lo que tienden a hacer es reforzarlo o agrandarlo.

¿Por qué afirmo esto? Porque todas las medidas que tendrían influencia por el lado de las erogaciones - dentro del presupuesto - como cada uno de los planes de fomento al consumo (automotriz, electrodomésticos, turismo, etc.) están financiados con fondos extra presupuestario, que son los provenientes de la modificación del sistema previsional, o sea los fondos “excedentes” que hoy se encuentran en poder del ANSES y que provienen de las ex AFJPs.

Lo mismo ocurre con el extraordinario plan de obras públicas, planificado plurianualmente hasta el 2011, el cual encuentra financiamiento en los fondos del ANSES.

Después de todos estos análisis, nos podemos animar a afirmar que además de seguir con su tendencia creciente, tanto de los recursos, como de los gastos, la cuenta Ahorro-Inversión; volverá a registrar un superávit financiero en este año, y posiblemente mucho mayor al de los años anteriores, si se toman los fondos traspasados de las AFJPs al ANSES como recursos del período.

Aunque, finalmente, y más allá del esfuerzo del gobierno por sostener la tasa de crecimiento, a costa de gasto público, todo indica que en 2009 el PBI no seguirá progresando al ritmo de los últimos años.

Pero, proyectar cuán profundo será el impacto de la crisis sobre el nivel de actividad económica en 2009 es una tarea con resultado bastante incierto. De todas maneras, es indudable que se verificará una significativa desaceleración del crecimiento y, por ejemplo, puede señalarse que en el último Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) que difunde el Banco Central se pronostica un incremento del PIB de 3% para este año; mientras que un informe del FMI donde anuncia sus previsiones de crecimiento para 2009, dice que Argentina tendrá crecimiento nulo este año (0%).

En definitiva, el reto consiste en evaluar la extensión y magnitud de la crisis internacional hacia el futuro, los efectos locales de las medidas anunciadas por el Gobierno argentino y fundamentalmente, la capacidad para revertir las expectativas negativas que en la actualidad experimenta una gran parte de los agentes económicos.

Índice Bibliográfico

Oficina Nacional de Presupuesto, MEyP, **Ley de Presupuesto 2005**, (nov 2004)

Oficina Nacional de Presupuesto, MEyP, **Ley de Presupuesto 2006**, (dic 2005)

Oficina Nacional de Presupuesto, MEyP, **Ley de Presupuesto 2007**, (nov 2006)

Oficina Nacional de Presupuesto, MEyP, **Ley de Presupuesto 2008**, (nov 2007)

Oficina Nacional de Presupuesto, MEyP, **Ley de Presupuesto 2009**, (dic 2008)

Oficina Nacional de Presupuesto, MEyP, **Presupuesto Plurianual 2009-2011**, (junio 2008)

Oficina Nacional de Presupuesto, MEyP, **Sector Público Argentino No Financiero 1961-2004**, (sep 2005)

FERRERES, Orlando, **Un aluvión de medidas**, en Informe Mensual Económico OVERVIEW, Centro de Estudios Económicos CEE – OJF, N° 175, (15/12/2008).

SIGAUT, Lorenzo (h) y Otros, **Los impactos de la unificación del sistema previsional**, en Informe Económico Semanal, Ecolatina, N° 688, (24/10/2008).

Malajovich, Laura, **Para entender el presupuesto**, en Revista Mercado, (21/10/2008)

Índice de Gráficos

<i>Gráfico 1 – Resultado Financiero 2005-2008</i>	- 9 -
<i>Gráfico 2 – Correlación Recursos Corrientes-PBI</i>	- 14 -
<i>Gráfico 3 – Correlación Gastos Corrientes-PBI</i>	- 14 -
<i>Gráfico 4 – Presión Tributaria</i>	- 15 -
<i>Gráfico 5 – Resultado Financiero Presupuestado 2005-2009</i>	- 29 -
<i>Gráfico 6 – Resultado Financiero Presupuestado vs. Ejecutado</i>	- 29 -

Índice de Tablas

<i>Tabla 1 – Esquema Ahorro-Inversión comparativo 2005-2008</i>	- 10 -
<i>Tabla 2 – Crecimiento Económico del período</i>	- 11 -
<i>Tabla 3 – Comparación entre crecimiento e inflación presupuestado y observado</i>	- 11 -
<i>Tabla 4 – Resumen cuenta Ahorro-Inversión Ejecutado 2005-2008</i>	- 28 -
<i>Tabla 5 – Resumen cuenta Ahorro-Inversión Presupuestado 2005-2009</i>	- 28 -
<i>Tabla 6 – Comparativo resultado Presupuestado vs. Ejecutado 2005-2009</i>	- 29 -

Anexo de datos y gráficos

SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (Ejecutado)				
- En millones de Pesos -				
	2005	2006	2007	2008
I) RECURSOS CORRIENTES	126.223,80	156.907,20	162.825,90	218.461,20
II) GASTOS CORRIENTES	107.004,00	124.923,00	134.408,40	180.903,20
III) RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO. (I-II)	19.219,80	31.984,20	28.417,50	37.558,00
IV) RECURSOS DE CAPITAL	202,50	188,10	266,20	673,20
V) GASTOS DE CAPITAL	10.004,20	16.577,43	20.523,00	23.576,40
VI) TOTAL INGRESOS (I+IV)	126.426,30	157.095,30	163.092,10	219.134,40
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	117.008,20	141.500,43	154.931,40	204.479,60
VIII) RESULTADOS FINANCIEROS (VI-VII)	9.418,10	15.594,87	8.160,70	14.654,80

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir con los totales por redondeos de las cifras.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos obtenidos de la página Web del diario Ámbito Financiero

Tabla 4 – Resumen cuenta Ahorro-Inversión Ejecutado 2005-2008

SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (Presupuestado)					
- En millones de Pesos -					
	2005	2006	2007	2008	2009
I) RECURSOS CORRIENTES	81.096,25	100.039,00	127.376,00	168.322,00	241.634,50
II) GASTOS CORRIENTES	68.299,64	81.229,00	106.306,00	142.432,50	201.234,20
III) RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	12.796,61	18.810,00	21.070,00	25.889,50	40.400,30
IV) RECURSOS DE CAPITAL	1.009,41	1.103,00	1.098,00	1.140,50	1.304,50
V) GASTOS DE CAPITAL	9.154,31	12.473,00	14.997,00	19.054,00	32.583,30
VI) TOTAL INGRESOS (I+IV)	82.105,66	101.142,00	128.474,00	169.462,50	242.939,00
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	77.453,95	93.702,00	121.303,00	161.486,50	233.817,50
VIII) RESULTADOS FINANCIEROS (VI-VII)	4.651,71	7.440,00	7.171,00	7.976,00	9.121,50

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir con los totales por redondeos de las cifras.
Fuente: elaboración propia en base a las leyes de presupuesto de los años 2005-2006-2007-2008-2009 publicadas en la página Web de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación

Tabla 5 – Resumen cuenta Ahorro-Inversión Presupuestado 2005-2009

SECTOR PUBLICO					
- En millones de Pesos -					
	2005	2006	2007	2008	2009
RESULTADO FINANCIERO PRESUPUESTADO	4.651,71	7.440,00	7.171,00	7.976,00	9.121,50
RESULTADO FINANCIERO EJECUTADO	9.418,10	15.594,87	8.160,70	14.654,80	S/D
DESVIACIÓN	4.766,39	8.154,87	989,70	6.678,80	S/D

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos obtenidos de la página Web del diario Ámbito Financiero

Tabla 6 – Comparativo resultado Presupuestado vs. Ejecutado 2005-2009

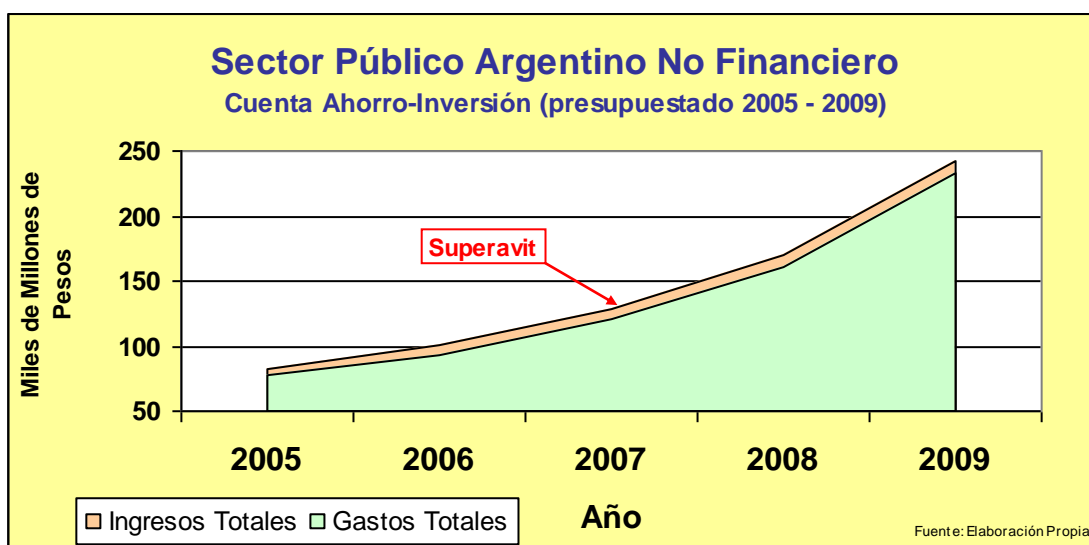


Gráfico 5 – Resultado Financiero Presupuestado 2005-2009

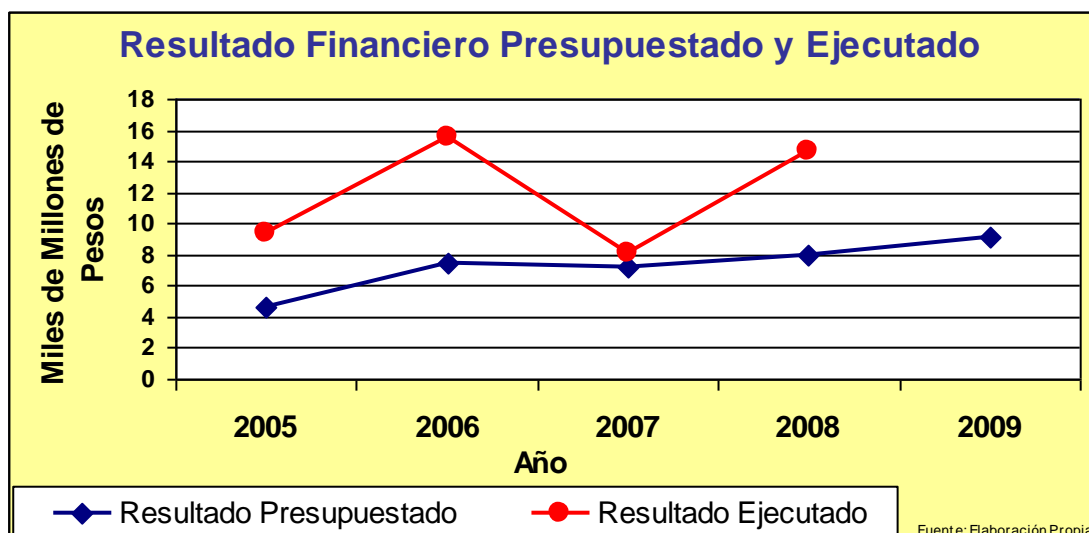


Gráfico 6 – Resultado Financiero Presupuestado vs. Ejecutado