

La herencia fiscal del kirchnerismo

Informe Mensual Noviembre

Lunes 30 de noviembre de 2009

labourcapitalgrowth

Castañeda 1873 – Oficina 17
(5411) 4787-2326
www.lcgsa.com.ar
contacto: info@lcgsa.com.ar

Editorial

Después de la derrota electoral de junio, el Gobierno ha recuperado el centro del *ring* y logró imponer la agenda de discusión política. En lugar de propender a un mayor nivel de apertura y consenso (con la oposición pero también con los propios aliados), decidió redoblar la apuesta y exprimir al máximo la mayoría parlamentaria con fecha próxima de vencimiento. Así, logró la sanción de una nueva ley de medios y está próximo a sancionar la ley de reforma política, a la vez que consiguió la aprobación de leyes claves en materia económica (prórroga de impuestos, Presupuesto, Emergencia Económica, suspensión de la ley cerrojo, modificación del régimen de monotributo) que le garantizan la gobernabilidad en los dos últimos años de mandato presidencial. Asimismo, al congelar la discusión por la distribución de los recursos y condenar a la asfixia fiscal a las provincias, se aseguró mantener el mecanismo de disciplinamiento político de los gobernadores.

En el mientras tanto, la oposición sigue envuelta en sus dudas y en la lucha de egos personales con miras a la presidencial de 2011, lo que le ha impedido transformar en hechos concretos la victoria en la elección de medio término de junio. Sólo el atropello del kirchnerismo en la discusión parlamentaria de leyes claves ha permitido generar un núcleo mínimo de consensos en la oposición tendiente a disputarle al oficialismo la mayoría en las comisiones parlamentarias claves.

Mientras la actividad económica da algunas señales de reanimación y se espera que, recuperación de la economía mundial mediante, en 2010 se recupere lo perdido el año previo, el gobierno ha decidido profundizar su disputa con los medios (gráficos, en este caso) con el avance del Secretario de Comercio Interior sobre Papel Prensa. Sin preocuparse un ápice por las formas (resultó demasiado obvia la secuen-

cia del desplazamiento del titular de la CNV y del Síndico General de la Nación por funcionarios afines), no dejó de llamar la atención el involucramiento directo del Ministro de Economía en esta disputa tendiente a acorrallar a la empresa. Este nuevo atropello institucional no hace más que profundizar el deterioro de la imagen presidencial en la opinión pública, que, según lo confirmaron recientemente distintas encuestas, mantiene una tendencia declinante.

De cara al 2010, el Gobierno parece enfrascado en conseguir financiamiento para sostener el afiebrado ritmo de crecimiento del gasto público, ya sea en los mercados voluntarios de crédito o bien de forma cuasi-compulsiva en el sistema bancario doméstico. Desde finales de 2006 se ha vaticinado (erróneamente) que el Gobierno iniciaba un proceso de mayor moderación fiscal (al menos, con una disminución del ritmo de crecimiento del gasto). Cuando hacia finales de 2008 la recesión doméstica y la caída de los precios internacionales enflaquecieron la Caja, el Gobierno demostró que no tuvo reparos en apelar a fuentes cada vez menos “convencionales” con tal de sostener el ritmo de crecimiento del gasto. Primero se apropió de los *stocks* acumulados en el pasado (reforma previsional 2007, depósitos Banco de la Nación, estatización del fondo acumulado de las AFJPs), luego de los flujos actuales (aportes AFJPs, emisión monetaria por cuasi-fiscal “virtual” BCRA y reforma Carta Orgánica); y ahora parece encaminado a descontar los flujos futuros apelando al endeudamiento.

Dado este escenario (la utilización de los fondos recibidos por la capitalización del FMI es la última evidencia en este sentido), vale la pena analizar más detalladamente cuál ha sido la evolución reciente del gasto público en la Argentina, cuál es la vulnerabilidad fiscal que enfrenta la economía en el mediano plazo y cuál es la magnitud de la herencia fiscal que deberá enfrentar el próximo gobierno presidencial. Máxime si se tiene en cuenta la inevitable puja por la distribución de

los recursos entre la Nación y las provincias, que el kirchnerismo ha logrado mantener congelada y que ha utilizado como su principal herramienta de disciplinamiento político de los gobernadores (tanto aliados como opositores).

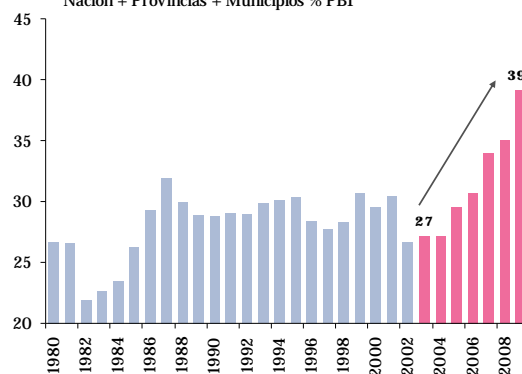
Un crecimiento exponencial

El aumento del gasto público ha sido una constante en los dos gobiernos kirchneristas. De hecho, probablemente se trate de la principal política económica implementada. Ya sea en términos del PBI o medido en dólares, el crecimiento del gasto público ha tenido un crecimiento exponencial y se encuentra en máximos históricos. El Gasto Público Consolidado (GPC, que es la suma del gasto de la Nación, las Provincias y los Municipios) en relación al PBI se ha incrementado 12 pp entre 2003 y 2009; y el valor alcanzado en 2009 (39,2% del PBI) se encuentra 8,3 pp por encima del máximo del período 1980-02 y es 10 pp superior al promedio de la Convertibilidad. La comparación es todavía más interesante si la medición se realiza en dólares. Aún con el atraso cambiario de los '90s (que lleva a sobreestimar el gasto medido en dólares), se observa que el GPC de 2009 (US\$ 129.000 M) resulta un 70% superior al promedio de los '90s.

El colapso de la Convertibilidad y la crisis institucional llevaron al gasto público a niveles mínimos. De hecho, en la comparación histórica se observa que el **gasto primario per cápita de finales de los '90s era similar al de mediados de la década del '70**. Es probable que, junto con el deterioro de la situación social, éste sea uno de los indicadores más claros que pone de relieve el fracaso económico del último cuarto de siglo. Para una economía que durante ese período multiplicó por cuatro la desigualdad y triplicó la pobreza, complejizando en consecuencia las demandas de la sociedad, la respuesta del Estado fue gastar por habitante (en términos reales) lo mismo que 25 años atrás.

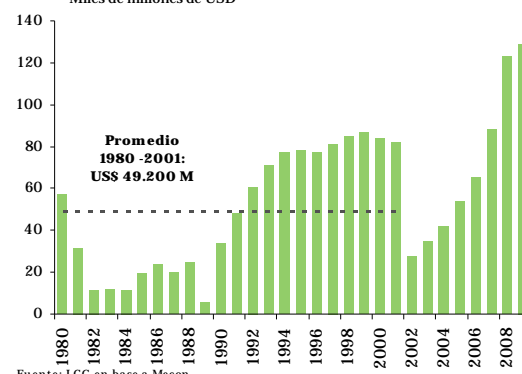
Una vez superado el descalabro social, institucional y económico que siguió al colapso de la Convertibilidad y retomado el crecimiento económico, aumentar el gasto público a

Gasto Público Consolidado
Nación + Provincias + Municipios % PBI



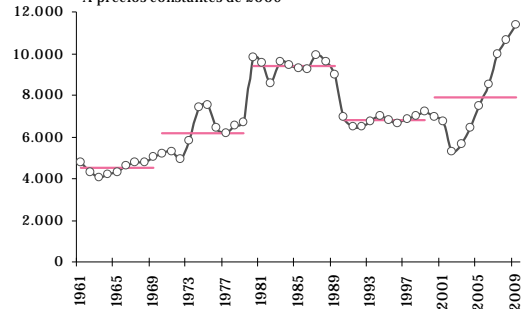
Fuente: LCG en base a Mecon

Gasto Público Consolidado
Miles de millones de USD



Fuente: LCG en base a Mecon

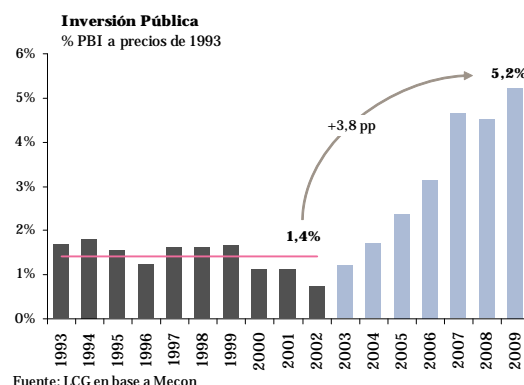
Gasto Primario Consolidado per cápita
A precios constantes de 2009



Fuente: LCG en base a Mecon

niveles más “normales” era un tema impostergable en la agenda de cualquier gobierno que quisiera recomponer el tejido social. Luego de años de desinversión pública y privada y de un impactante proceso de deterioro social, urgía definir cuáles eran las prioridades en materia de infraestructura pública y gasto social para orientar las mayores erogaciones a realizar.

Una vez que contó con los recursos necesarios, el Gobierno, en lugar de implementar de forma gradual y planificada este proceso de recomposición del gasto público, optó por realizarlo a todo vapor. El resultado es realmente impactante. **En términos per cápita, el GPC creció a una tasa anualizada del 10,5% entre 2003 y 2009; es decir, se duplicó en tan sólo 7 años.** Algo similar se observa si se mide en términos del PBI: creció a un ritmo de 1,7 pp del producto al año (muy por encima del promedio histórico) y **ya se ubica en 39,2% del PBI, máximo histórico de la serie.**



GASTO PRIMARIO CONSOLIDADO

	Per cápita a precios de 2009				% PBI			
	Prom.	Inicio	Fin	Var. anualiz.	Prom.	Inicio	Fin	Var. anualiz.
Onganía (1966-70)	4.873	4.627	5.173	2,3%	24,3	23,6	24,7	0,2 pp
Perón (1973-76)	6.929	5.841	7.528	8,8%	27,5	26,0	27,9	0,6 pp
Proceso Militar (1976-83)	7.922	6.433	9.609	5,1%	24,1	25,0	22,6	-0,3 pp
Alfonsín (1983-89)	9.416	9.433	8.972	-0,8%	28,3	23,5	28,9	0,9 pp
Menem (1989-99)	6.828	6.968	7.223	0,4%	29,2	28,8	30,7	0,2 pp
De la Rúa (1999-2001)	6.866	6.961	6.770	-1,4%	30,0	29,5	30,4	0,4 pp
NK - CFK (2003-09)	8.595	5.663	11.373	10,5%	31,8	27,1	39,2	1,7 pp

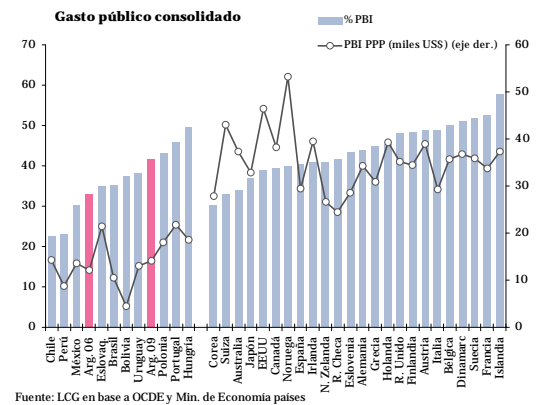
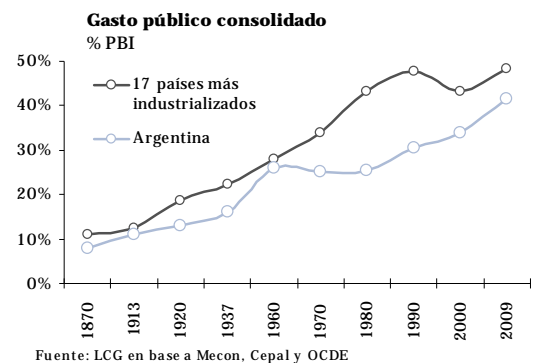
Fuente: LCG en base a Mecon y Cepal.

¿Dónde se encuentra la Argentina en la comparación internacional? A lo largo del siglo XX, en el mundo desarrollado¹ el peso del Estado en la economía fue creciendo en paralelo

¹ Se toma una muestra de los 17 países más industrializados.

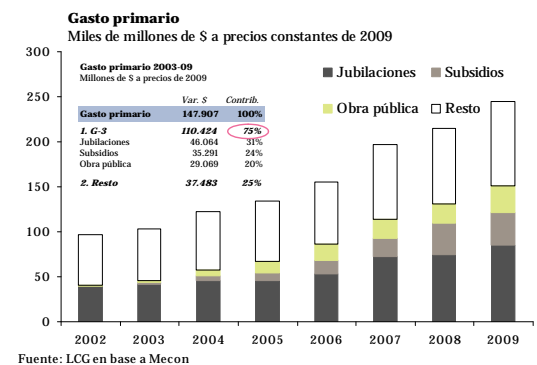
con el desarrollo de los países. La consolidación del Estado de Bienestar hizo que el cociente entre el gasto público consolidado y el PBI se cuadruplicara entre 1913 y 1980, estabilizándose a partir de allí en valores apenas por encima del 40%.

Distinta ha sido la evolución en el caso argentino. Si bien algo por debajo, el Estado argentino acompañó la evolución del mundo industrializado hasta 1960. A partir de allí, los caminos se separaron: en Argentina el cociente permaneció estancado a lo largo de 45 años apenas por debajo del 30% del PBI. Desde 2003 la situación se modificó drásticamente: en apenas 6 años aumentó 12 pp para ubicarse en torno al 40%. Es decir que **la Argentina hizo en 7 años lo que al mundo industrializado le llevó 20 años (entre 1960 y 1980)**. Producto de la evolución reciente, la Argentina tiene actualmente un nivel de PBI per cápita similar al que poseía el mundo industrializado en los '70s, pero con un nivel de gasto público en relación al PBI semejante al que el mundo industrializado tiene en la actualidad (cercano al 40% del PBI). Asimismo, el peso del Estado en la Argentina es claramente mayor que en el resto de las economías latinoamericanas.



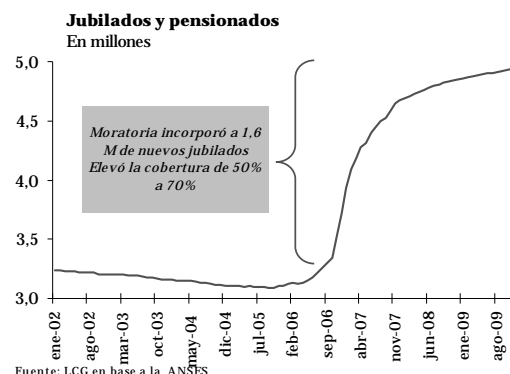
¿Quién se benefició con el gasto K?

Dada la impresionante expansión del gasto de los últimos años, vale la pena identificar quiénes han sido los principales beneficiarios de la exhuberancia fiscal kirchnerista. **Entre 2003 y 2009 el gasto primario del Sector Público Nacional aumentó nada menos que \$ 140.000 M** (medido a precios de 2009, +136% entre puntas). Como se observa en el gráfico adjunto, tres componentes explican 3/4 del incremento del gasto en dicho período: la **seguridad social** (jubilaciones), el **esquema de subsidios** y la **obra**

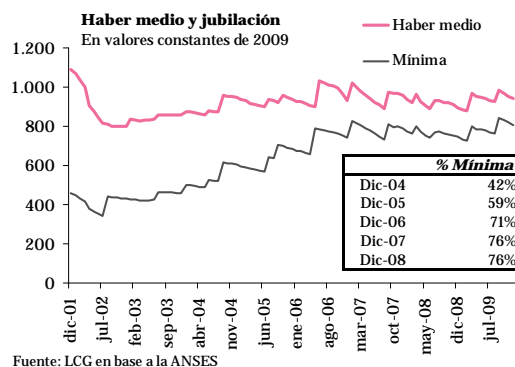


pública en sentido amplio (obra pública nacional más transferencias de capital a las provincias).

Jubilaciones: es uno de los “caballitos de batalla” del kirchnerismo. A fines de 2006 se lanzó un muy laxa moratoria que permitió incrementar la cobertura del 50% al 70% (1,6 M de nuevos jubilados que cobran la mínima). Además, en los últimos 7 años se otorgaron 12 aumentos en el haber mínimo. Estos dos factores hicieron que se “achatará la pirámide” de ingresos jubilatorios. Actualmente $\frac{3}{4}$ de los jubilados reciben el haber mínimo (\$ 860), cuando en 2004 esta porcentaje era del 42%.



El crecimiento en las prestaciones a la seguridad social se explica 2/3 por la mayor cobertura y 1/3 por el incremento de haberes; el reflejo de ello es que el haber medio en términos constantes es apenas un 10% superior con respecto a los niveles de 2003. A pesar del aumento en la cobertura y en los haberes, las jubilaciones perdieron participación en el gasto primario (representan menos de 1/3 del gasto primario nacional mientras que en 2003 era del 41%). Es decir, en este período el resto del gasto creció más (153%) que lo destinado a las jubilaciones (117%). De todas maneras, **las prestaciones a la seguridad social por su peso relativo explican por sí solas 1/3 del aumento del gasto de la era “K”**.



Subsidios: es un esquema integral que comenzó en 2003 con el objetivo de contener el nivel de precios domésticos, incrementar la producción y mejorar la distribución del ingreso. El grueso de los subsidios se destina a tres sectores: energía, transporte y alimentos (agroindustria).

SUBSIDIOS SEGÚN DESTINO

Millones de \$

Destino	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Energía	115	1.808	3.106	5.119	8.330	16.208	16.026
2. Transporte	899	870	1.532	2.580	4.219	8.746	13.110
<i>Aerolíneas Arg.</i>					1	1.064	2.144
3. Agroalimentos	0	0	0	0	1.170	3.799	4.162
4. Resto	0	0	50	1.100	907	2.155	1.994
TOTAL	1.014	2.678	4.688	8.799	14.626	30.908	35.291
% PBI	0,3%	0,6%	0,9%	1,3%	1,8%	2,9%	3,1%

Fuente: LCG en base a Sec. Hacienda, ONCCA y ASAP

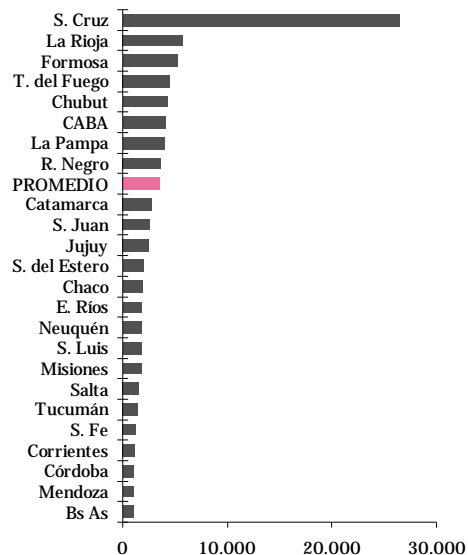
En los últimos años han tenido un crecimiento exponencial: desde 2003 se multiplicaron por 17 (en términos constantes). Con la excepción de 2009, desde 2003 los subsidios se vienen duplicando año a año. Este año resulta ser una excepción por el incremento de las tarifas (energía y transporte), la recesión local y la caída del precio internacional del gas, petróleo y *commodities* agrícolas.

Obra pública: junto con los subsidios es el componente del gasto que más creció. **Pasó de representar el 3% al 12% del gasto primario.** En pesos, es un incremento de \$ 30.000 M a precios de hoy.

La distribución geográfica de las obras es discrecional. En un sentido progresista, la distribución de las obras debería tener como principal destino a aquellas jurisdicciones con menor ingreso por habitante para disminuir así la brecha relativa de desarrollo entre provincias. Sin embargo, y como se observa en el gráfico, entre 2003 y 2008 las mayores inversiones no se realizaron en las provincias de menores ingresos por habitante. Adicionalmente, **el incremento del gasto de los últimos años tuvo como principal destino a aquellas provincias más alineadas con el Gobierno Nacional.**

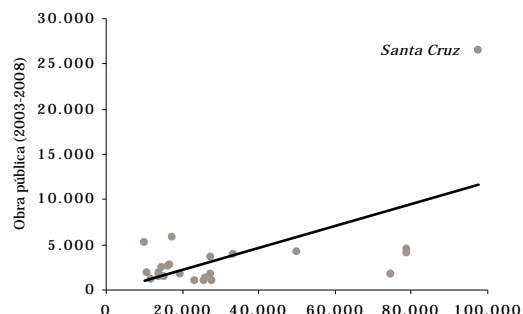
Distribución geográfica obra pública (2003-2008)

Per cápita a precios de 2008



Distribución geográfica de la obra pública (2003-2008)

Per cápita



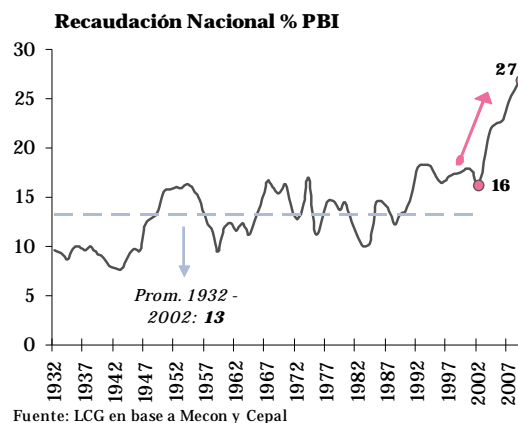
Fuente: LCG en base a Mecon PBG

Sin límites

Con el acceso vedado a los mercados voluntarios de crédito,² la única forma de financiar esta fenomenal expansión del gasto público fue con un incremento igualmente impactante de la presión tributaria. De hecho, la presión tributaria actual (sólo la del Gobierno Nacional alcanza el 27% del PBI, 54% por encima del promedio de la Convertibilidad)³ se encuentra en el máximo histórico y ha superado a la que poseen otros países de la región (con la excepción de Brasil).

En una primera etapa, fue la combinación de una expansión de la economía a tasas chinas y una creciente formalización la que posibilitó que, producto de un significativo aumento de la recaudación, **el Gobierno pudiera simultáneamente aumentar el gasto y el superávit primario**. A partir de 2007, la suba de los precios internacionales tradujo en mayores ingresos para el fisco (subas de alícuotas mediante) la extraordinaria bonanza externa.

Hacia finales de 2008 este círculo virtuoso se quebró. La combinación entre la recesión doméstica y la caída de los precios internacionales de los *commodities* significó un cóctel letal para las cuentas fiscales del Gobierno (máxime en un año electoral). Sin acceso al financiamiento, y puesto en la encrucijada de tener que optar entre una mayor moderación fiscal o poner en riesgo el pago de los compromisos, el Gobierno no dudó en redoblar la apuesta. Así, decidió **apelar a fuentes de financiamiento menos “convencionales” con tal de sostener un ritmo de crecimiento del gasto que ni se enteró de la restricción fiscal**



² Hasta 2005 la deuda argentina estaba en *default*. Luego, entre 2006 y 2008 el Gobierno sólo se financió en el mercado voluntario por poco más US\$ 6.000 M. Con la intervención del INDEC y la crisis internacional el Gobierno no ha podido financiarse en el mercado voluntario desde abril de 2008.

³ La presión tributaria total (Nación + Provincias + Municipios) es superior al 30%.

(mientras los ingresos crecerán en 2009 sólo el 3% en términos reales, el gasto primario lo hará un 14%).

En 2009, el flujo de aportes que antes iba a las AFJPs, los servicios de los títulos que pasaron a manos de la ANSES, el superávit cuasifiscal virtual del BCRA y los DEG del FMI (computados erróneamente "arriba de la línea" con el propósito de engrosar el resultado primario) significaron mayores recursos por casi \$ 40.000 M (nada menos que el 15% del total de los ingresos del Sector Público Nacional). **Aun con todos estos tonificantes, el superávit primario será de apenas \$ 15.000 M y por primera vez desde el 2002 el resultado fiscal será negativo (0,9% del PBI). De hecho, de no haberse incluido estas fuentes de financiamiento adicionales el resultado primario sería deficitario en \$ 25.000 M.**

Sector Público Nacional

Millones de \$

	2007	2008	2009
Ingresos	164.025	219.134	259.358
Gasto primario	138.355	186.606	244.345
Resultado primario	25.670	32.529	15.013

En 2009 15% de los ingresos

INGRESOS Y FUENTES EXTRAORDINARIAS

INGRESOS	8.964	6.490	39.848
ANSES	7.814	1.980	20.099
Reforma 2007	7.814	1.050	0
Estatización AFJPs	0	930	20.099
Flujo	0	930	14.849
Rentas FGS	0	0	5.250
BCRA	1.150	4.510	16.471
Cuasifiscal	1.150	4.510	6.876
Capitalización FMI	0	0	9.595
AFIP (reintegros y moratoria)	0	0	3.278

2/3 de las obligaciones totales

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	15.907	24.095	58.952
BCRA (adelantos transitorios)	3.000	5.250	16.307
BNA	0	0	8.300
ANSES	4.050	5.550	17.624
Otras emisiones sector público	2.106	6.936	4.720
Venezuela	6.751	6.359	0
Deuda flotante (modif. Ley Adm. Fin Art.34)	0	0	12.000

Fuente: LCG en base a Mecon y BCRA

SECTOR PÚBLICO NACIONAL

Millones de \$ a precios constantes de 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS	121.509	157.444	169.600	193.651	233.914	252.184	259.358
Tributarios + contribuciones netas de reformas	121.509	157.444	169.600	193.651	221.131	244.715	219.510
Extraordinarios	-	-	-	-	12.783	7.468	39.848
GASTO PRIMARIO	103.323	122.497	134.002	155.249	197.307	214.749	244.345
G3 (jubilaciones, subsidios y obra pública)	46.029	57.189	66.705	86.380	113.401	131.004	151.189
Resto	57.295	65.309	67.297	68.869	83.906	83.745	93.156
Rdo primario	18.186	34.947	35.597	38.401	36.608	37.435	15.013
S/ extraordinario	18.186	34.947	35.597	38.401	23.825	29.966	-24.835

- \$25.000 M / -10%

En 2009, la caída de la recaudación y el aumento del gasto por motivos electorales se cubrieron con ingresos extraordinarios y menor resultado primario

Fuerte crecimiento de la recaudación financió el incremento del gasto con rdo primario positivo
Ingresos: +120.000 M; Gastos: +100.000 M

En 2007 no alcanzan los ingresos fiscales, se recurre a extraordinarios para cubrir aumentos de gasto por \$ 42.000 M

+ \$30.000 M / +15%

- \$22.000 M / -60%

Ingresos extraordinarios para mantener el resultado primario

Fuente: LCG en base a Mecon y BCRA

Sin demasiado margen adicional para seguir exprimiendo fuentes de financiamiento “alternativas”, **el Gobierno parece jugarse el pleno al retorno a los mercados voluntarios de crédito.** De hecho, el intento por normalizar la relación financiera con el resto del mundo (más que generosa oferta a los *hold-outs*, idas y vueltas con el FMI –que muy difícilmente prosperen-, globos de ensayo con el Club de París) debe interpretarse en este sentido. Adicionalmente, **distintas decisiones del gobierno** (movilidad jubilatoria, plan para cooperativas “Argentina Trabaja”, aumento asignaciones familiares, asignación universal a la niñez, etc.) **le ponen un piso elevado al crecimiento del gasto en el 2010 (en conjunto representan fondos adicionales por \$ 22.000 M).**

Teniendo en cuenta este complicado escenario, y que las fuentes extraordinarias de financiamiento no son infinitas, pasamos a analizar detalladamente cuales son las vulnerabilidades fiscales que presenta la economía.

¿Hacia una mayor vulnerabilidad fiscal?

Todo análisis referido a los riesgos en materia fiscal requiere separar el corto del mediano y largo plazo. Tomando como indicativo el superávit de las cuentas públicas, siempre se ha ponderado la prudencia fiscal de los Kirchner. En realidad, lo que ha sido una constante es el incremento del gasto; cuando un contexto internacional extraordinariamente favorable engrasó los ingresos, se pudo mantener simultáneamente el superávit primario. Pero en tiempos no tan favorables, no tembló el pulso para apelar a fuentes de financiamiento “heterodoxas” y comprimir el resultado primario con tal de sostener el ritmo de crecimiento del gasto.

Así y todo, no existe un riesgo fiscal significativo en los próximos dos años (al menos no en el sentido de las recurrentes crisis fiscales que ha vivido nuestro país en el último cuarto de siglo pasado). En primer lugar, el 2010 y el 2011 son dos años, en términos financieros, tranquilos con vencimientos de intereses y capital que van a rondar US\$ 15.000 M cada año. Se requiere un resultado primario de 4% del PBI para cubrir las necesidades de financiamiento (como hipótesis de máximo, es decir, sin contemplar nuevo financiamiento intra sector público). En segundo lugar, retomar el crecimiento económico (en 2010 se recuperará lo perdido el año previo) y una mayor inflación (17%/18%) permitirán un incremento no menor del 15% de los ingresos. En tercer lugar, el Gobierno podría conseguir algo de financiamiento en los mercados voluntarios (aunque no de forma tan sencilla como inicialmente pensaba el Gobierno) o bien con formas no tan voluntarias (bono cuasi-compulsivo a los bancos). Y por último, el gobierno también podría apelar a otras fuentes de financiamiento de última instancia (mayor deslizamiento del tipo de cambio, reservas BCRA, FGS de la ANSES, etc), con mayor o menor daño sobre la marcha de la economía.

Sin embargo, si se analiza el **panorama fiscal en una perspectiva de más largo plazo se observan un conjunto de vulnerabilidades que pueden encender luces amarillas.**

- **Presión tributaria:** como vimos, la presión tributaria se encuentra en niveles máximos, lo que deja un margen nulo para seguir aumentándola. Como agravante, la situación fiscal apremiante por la que atraviesan varias provincias las obliga a proponer suba de impuestos (pe, como quedó en evidencia en los Presupuestos de Buenos Aires y la CABA).
- **Estructura tributaria:** el colapso de la Convertibilidad llevó a la implementación de impuestos anóma-

Resultado primario Gob. Nac. 2010

% PBI		INGRESOS TOTALES Var. % anual		
		10%	20%	30%
GASTO DISCRECIONAL Var- % anual	10%	-0,4%	1,6%	3,5%
	20%	-1,0%	0,9%	2,8%
	30%	-1,7%	0,2%	2,1%

Fuente: LCG en base a Mecon

los que fueron ganando peso en el total de la estructura tributaria: **impuesto al cheque y derechos de exportación, que actualmente representan casi un 1/5 del total de la recaudación nacional y el 14% de la recaudación consolidada (\$ 52.000 M en 2009)**. De cara al futuro, estos impuestos deberían ir reduciéndose progresivamente debido al obstáculo que representan en términos de una mayor formalización de la economía (impuesto al cheque) y por motivos de rentabilidad sectorial en un escenario de paulatina apreciación real del tipo de cambio (retenciones). El problema se agrava porque se trata de impuestos que la Nación coparticipa solo parcialmente (las provincias reciben el 30% de las retenciones al complejo sojero y el 15% del total recaudado por impuesto al cheque). De esta forma, **cualquier baja en el futuro impactará fuertemente en las arcas del Estado Nacional**.

- **Precios internacionales:** si bien ya no se encuentran en los astronómicos niveles de 2008, mirados en una perspectiva los precios internacionales de los *commodities* se mantienen en niveles elevados. **El Gobierno se comportó en términos fiscales como si estos mayores precios fueran permanentes**, ya que en lugar de ahorrar los excedentes los destinó a aumentar el gasto público (manteniendo constante el superávit primario en los tiempos de bonanza). Si bien no se avizora en el futuro cercano una baja significativa de los precios internacionales de las materias primarias, lo cierto es que **en caso de que cayeran al promedio del período 2003-2007 el Estado perdería recursos por \$ 15.000 M** (asumiendo las cantidades del 2009, lo que naturalmente subestima la base del cálculo).

Estructura tributaria consolidada
(como % de la recaudación total)

	Desarrollados	ARG.	
Ganancias	35,5	14,8	
.Personas físicas	24,8	4,8	
.Personas jurídicas	10,7	10,0	
Seguridad social	26,2	20,9	
Patrimoniales	5,7	21,0	
Bienes y servicios específicos	32,6	43,3	
.Derechos de expo	-	8,4	\$52.000 M
.Imp. al cheque	-	5,6	
Total	100	100	

Fuente: LCG en base a OCDE y Mecon.

- **Subsidios:** el esquema implementado por el Gobierno, pensado inicialmente para contener el alza de los precios domésticos de servicios públicos claves, creció exponencialmente durante los últimos años. **Tan solo en 2009, se destinarán más de \$ 35.000 M (3% del PBI) en subsidios a la energía, al transporte y a los alimentos (es decir, más del triple del costo anual que tiene el programa de asignación “universal” a la niñez implementado por el gobierno).** Si bien era entendible la lógica de contener la suba de los precios en los peores momentos de la crisis (para atenuar el impacto sobre la pobreza), haberlos mantenido indefinidamente en el tiempo sin un diseño adecuado ha significado el despilfarro de enormes cantidades de recursos en un esquema deficiente, pésimamente focalizado y que aún tiene muchos ajustes de precios pendientes. El trastorno social generado por la reducción abrupta y muy mal diseñada de los subsidios a la electricidad y al gas,⁴ es una muestra clara de lo difícil que resultará de dismantelar este enmarañado esquema en el futuro.
- **Sin salvavidas de emergencia:** como mencionamos, el Gobierno utilizó ampliamente diversas fuentes de financiamiento no convencionales (reforma provisional 2007, estatización AFJPs, adelantos transitorios BCRA, cuasifiscal “virtual” BCRA, depósitos BNA, etc), lo que acota seriamente el margen de acción en caso de un contexto internacional no tan favorable. En todo caso, esto implica que **de profundizarse en este sentido** (bono cuasi-compulsivo a bancos, mayor emisión monetaria, deslizamiento más acelerado del tipo de cambio, mayor utilización del FGS de la ANSES, etc) **son cada vez más grandes**

⁴ El error principal surgió del hecho de asumir una relación directa entre consumo y capacidad contributiva de los hogares.

los riesgos en términos de la estabilidad macro de la economía.

La disputa pendiente

Como vemos, si bien no se avizora un riesgo significativo en materia fiscal en los dos años que restan de mandato presidencial, lo cierto es que una evolución del gasto público durante la era kirchnerista que ha asumido como estructural la bonanza externa deja a la economía con importantes desafíos fiscales en el mediano plazo. Teniendo en cuenta **lo complicado que resulta en términos políticos una reducción significativa del nivel de gasto público (máxime si 2/3 del total de las erogaciones es automático), y el escaso margen para actuar por el lado de los recursos (presión tributaria que también es récord y alta incidencia de impuestos anómalos), el próximo gobierno deberá enfrentar un delicado escenario en materia fiscal.**

El cuadro de situación se agrava si se incorpora en el análisis el conflicto latente por la distribución de los recursos entre la Nación y las Provincias, que el kirchnerismo ha podido mantener de forma soterrada como consecuencia de un férreo control de la Caja. **La participación de la Nación en el total de la recaudación también se encuentra en un máximo histórico (75% del total) y ha aumentado 7 pp en relación al promedio de la década del '90.** Asimismo, las provincias han aportado (y lo que es aún más llamativo, siguen aportando) grandes sumas de recursos para engrosar el superávit ANSES; pensado en los '90s para financiar el costo de la transición hacia el (hoy extinto) régimen de AFJPs. La contracara de una ANSES superavitaria con fondos que el Gobierno pareciera creer que son infinitos,

Recursos tributarios de la seguridad social

Millones de \$ - Año 2009

INGRESOS	123.821	100%
1. Contribuciones	76.515	62%
2. Impuestos	47.306	38%
Coparticipación	18.224	15%
Ganancias	10.984	9%
IVA	8.884	7%
Combustibles	7.483	6%
Otros	1.731	1%

Fuente: LCG en base a AFIP

es una situación fiscal apremiante en la mayor parte de las provincias y que es la piedra angular sobre la cual se ha sustentado el esquema de acumulación de poder del kirchnerismo (como muestra más reciente, basta con observar cuán efímero resultó el perfil opositor del recientemente electo gobernador de Corrientes).

Inevitablemente, este conflicto distributivo latente formará parte de las cuestiones que deberá enfrentar (y resolver) el próximo gobierno. El problema es la enorme cantidad de recursos que pasarían a formar parte de la discusión (y negociación) política: **en caso de eliminarse todas las pre-participaciones actuales con destino a ANSES, la Nación perdería recursos por \$ 35.000 M (3% del PBI).**⁵ A juzgar por la experiencia del pasado, es muy probable que el cauce que tome esta discusión y los tiempos de convergencia de la postergada reivindicación federal de las provincias dependa mucho de si el signo político del gobierno presidencial es distinto al de la mayoría de los gobernadores provinciales.

Si a ello agregamos la pesada carga fiscal que representa el enmarañado esquema de subsidios actual (que también requerirá de una profunda reformulación) y la necesidad de ir disminuyendo progresivamente la incidencia de los impuestos anómalos que se coparticipan parcialmente con las provincias, va de suyo que el principal foco de tensión (económico, pero también político) que deberá afrontar el próximo gobierno se centra en la pesada herencia fiscal que dejará latente 8 años de gestión kirchnerista.

Ante este difícil escenario que inevitablemente requerirá de un antipático ajuste fiscal, cobra una importancia vital el acotado margen de maniobra que implica el hecho de que el

⁵ Si además se coparticipara íntegramente el impuesto al cheque la Nación perdería recursos adicionales por \$ 10.000 M.

nivel de gasto público se encuentre en valores máximos. Si el país retoma la senda del crecimiento económico y el mundo consolida un proceso de recuperación vigoroso (que se traduzca en un crecimiento sostenido de la demanda y altos precios de las materias primas), la situación, bien compleja por cierto, podría manejarse con capacidad de negociación política. **Pero si el escenario externo llegara a complicarse y el equilibrio parlamentario no resulta favorable al nuevo gobierno** (dos aspectos que han estado presente en las dos presidencias radicales post retorno de la democracia), **la puja distributiva por los recursos difícilmente pueda resolverse sin conflictos políticos que impacten sobre el equilibrio macroeconómico.**

Está prohibida su reproducción y circulación no autorizada expresamente.