

# La política económica argentina en perspectiva: diagnóstico, respuestas y desafíos

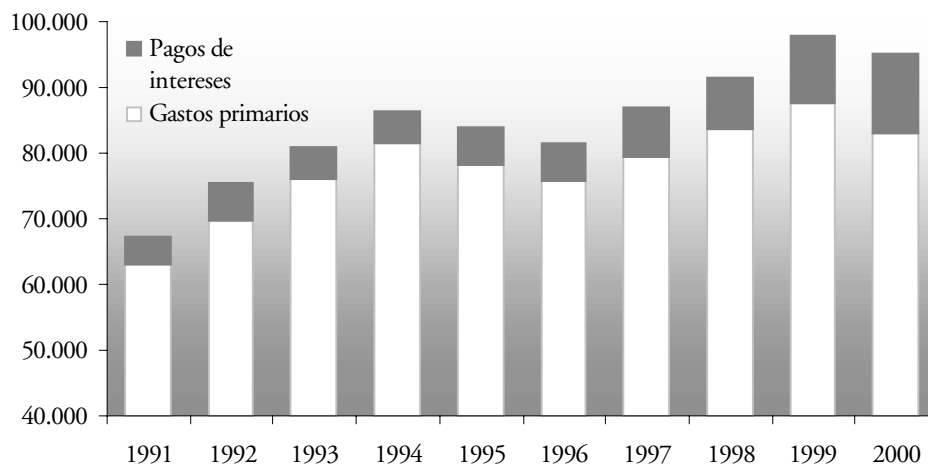
## 1. El diagnóstico

■ La economía argentina inició en 1991 una fase de profundas reformas estructurales que dieron origen al período de elevado crecimiento y baja inflación que duró hasta 1998. Los principales pilares de estas reformas fueron la Ley de Convertibilidad, que aseguró la estabilidad de precios, un amplio proceso de privatizaciones y desregulaciones y una significativa apertura de la economía. Al mismo tiempo, se lograron progresos en términos de solvencia fiscal, y se reformó el sistema público de pensiones –de reparto - transformándolo en uno completamente autofinanciado, de modo de reforzar el desempeño fiscal futuro.

Sin embargo, desde mediados de 1998 la economía viene sufriendo un largo período de recesión. Esta fue el resultado de un escenario externo desfavorable que, junto con un deterioro creciente del frente fiscal interno, mantuvieron el riesgo país y las tasas de interés en niveles muy elevados.

A pesar de un ajuste en el gasto público en 1995 y 1996, los últimos tres años de la administración anterior se caracterizaron por un incremento del gasto (a nivel nacional y provincial) como resultado tanto de un incremento en el gasto primario como en el pago de intereses. El fuerte incremento en los costos financieros de la deuda pública se debió a la sustitu-

**GRAFICO 1**  
Evolución del Gasto Público Consolidado en los 90's  
*Base devengado, en millones de dólares*



Fuente: Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía

ción gradual de deuda compulsiva colocada previamente a bajo costo por deuda voluntaria en los mercados, que exigen mayores tasas de interés.

El crecimiento en los gastos del sector público se financió en parte a través de nuevos impuestos y en parte con nuevo endeudamiento. En consecuencia, el incremento en la carga tributaria y el desplazamiento (“crowding out”) al sector privado generaron una fuerte contracción de la inversión privada. Al

combinación de menores tasas de inversión y un estancamiento de las reformas estructurales.

Paralelamente al deterioro de las cuentas fiscales fueron también empeorando las cuentas externas del país. En los años previos al inicio de la recesión se produjo un importante crecimiento del déficit de cuenta corriente del balance de pagos acompañado por un sostenido empeoramiento de los demás ratios externos (deuda externa/PIB, deuda externa/exportaciones e intereses/exportaciones). La contrapartida financiera de este creciente déficit de cuenta corriente se dividía entre ingresos de capitales para financiar la inversión privada e ingresos de capitales para financiar los crecientes déficit del sector público.

Adicionalmente, ciertos factores externos contribuyeron a intensificar el ciclo recesivo. La fortaleza del dólar estadounidense generó importantes presiones deflacionarias que, contrariamente a lo que había ocurrido en los primeros años de la Convertibilidad, no fueron compensadas con un crecimiento de la productividad.

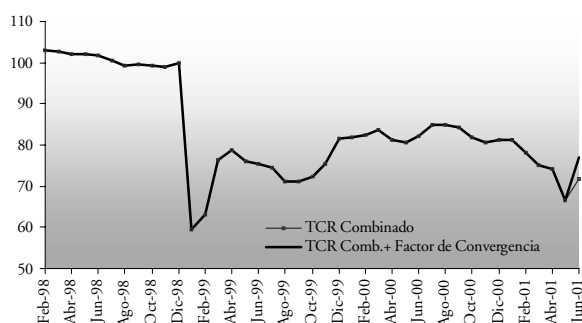
Asimismo, sucesivas crisis financieras internacionales (Asia, Rusia y Brasil) incrementaron el costo financiero de la Argentina, mientras la caída en los términos del intercambio y la devaluación de la moneda brasileña continuaron deteriorando la competitividad.

A su vez, el impacto deflacionario de los shocks externos comenzó a deteriorar el desempeño fiscal. A pesar de los aumentos en las tasas impositivas, la recaudación tributaria continuó debilitándose. El deterioro en la recaudación incrementó los desequilibrios del Sector Público, lo que a su vez incrementó el riesgo país y los costos financieros, generando así un círculo vicioso que aumentó la profundidad y duración de la recesión.

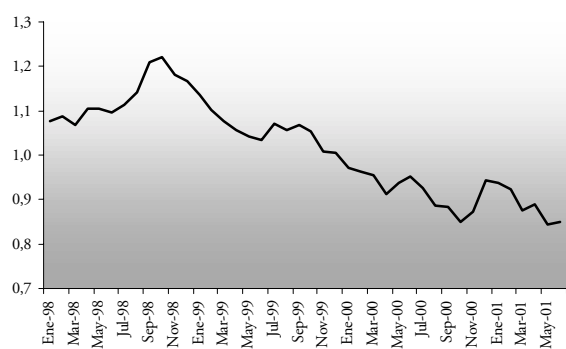
Desde el inicio de la administración del Presidente De la Rúa, los esfuerzos de la política económica se centraron en el fortalecimiento de la solvencia fiscal. En el año 2000, el gasto

### GRAFICO 2

**Shocks externos. Depreciación del Real Brasileño y Apreciación del US dólar.**  
*Tipo de cambio real bilateral: Argentina vs. Brasil (incluyendo factor de convergencia desde junio 2001)*



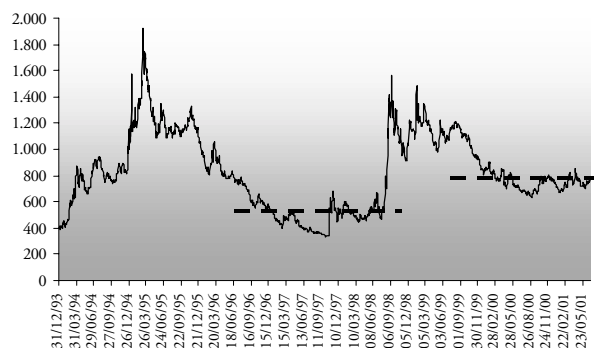
### *Tipo de cambio Dólar-Euro*



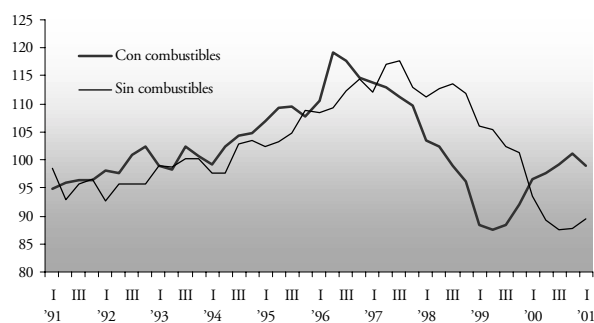
Fuente: Secretaría de Política Económica

mismo tiempo, se desaceleró la velocidad de las reformas estructurales. Mientras que en el período 1990-97 la productividad global de la economía creció a una tasa del 4% anual, desde 1998 en adelante su tasa fue negativa, como resultado de la

**GRAFICO 3**  
Shocks externos sobre las Cuentas Capital y Corriente del Balance de Pagos  
*Riesgo de mercados emergentes (EMBI +)*



*Términos del intercambio y precios de commodities*



público consolidado (base devengado) disminuyó alrededor de 1,2% como porcentaje del PIB (US\$ 3.300 millones) y el déficit provincial se contrajo 0,3%, también en términos del

PIB (ver Cuadro 1).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos fiscales, el persistente estancamiento implicó que el déficit del Sector Público Nacional mostrara apenas una ligera mejora del 0,2% del PIB (ver Cuadro 2).

Lamentablemente, los eventos políticos que tuvieron lugar en la segunda mitad de 2000 generaron preocupación en los mercados financieros respecto de la gobernabilidad en la Argentina. Ello aumentó el escepticismo sobre la voluntad y capacidad de la Argentina para cumplir con sus compromisos financieros. El gobierno encaró este problema elaborando un programa llamado “blindaje financiero”, que cubría la mayoría de las necesidades financieras para 2001.

Luego de una mejora transitoria en las expectativas, el desempeño de las cuentas fiscales estuvo por debajo de lo esperado durante el primer trimestre de 2001, lo que mantuvo cerrado el acceso a los mercados financieros internacionales, anticipando una crisis que se desarrolló durante abril y junio cuando el gobierno necesitó acceder a dichos mercados. Además, las

**CUADRO 1**  
Esfuerzo fiscal. Gasto primario consolidado \*

Item	Año		
	1999	2000	Dif.
<b>Sector Público Nacional</b>	<b>41.211</b>	<b>39.395</b>	<b>-1.816</b>
<i>Como % del PIB</i>	<i>14,5</i>	<i>13,8</i>	<i>-0,7</i>
<b>Provincias</b>	<b>37.187</b>	<b>35.838</b>	<b>-1.349</b>
<i>Como % del PIB</i>	<i>13,1</i>	<i>12,6</i>	<i>-0,6</i>
<b>Municipalidades</b>	<b>7.973</b>	<b>7.876</b>	<b>-97</b>
<i>Como % del PIB</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>	<i>-0,1</i>
<b>Consolidado</b>	<b>86.371</b>	<b>83.109</b>	<b>-3.262</b>
<i>Como % del PIB</i>	<i>30,5</i>	<i>29,2</i>	<i>-1,3</i>

Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

\* El cálculo de gasto público consolidado incluye erogaciones del sector público no financiero correspondiente a los tres niveles de gobierno, sin considerar si fueron registrados o no en sus respectivos presupuestos, y gastos fuera de presupuesto correspondientes a los sistemas de seguridad social y de salud nacionales y provinciales. El criterio adoptado calcula el gasto en la jurisdicción donde fue ejecutado y no donde fue financiado. Como resultado, para evitar la duplicación, las transferencias de fondos de la Nación a las provincias y municipalidades, así como de las provincias a las municipalidades, han sido deducidas de la jurisdicción que genera el financiamiento e incluidas en la jurisdicción donde fue ejecutada.

**CUADRO 2**

Esfuerzo fiscal en el año 2000. Nivel nacional y provincial

Item	Sector Público Nacional (*)			Provincias (**)		
	1999	2000	Dif.	1999	2000	Dif.
<b>Gasto primario (base caja)</b>	<b>55.000</b>	<b>53.706</b>	<b>-1.294</b>	<b>34.984</b>	<b>33.502</b>	<b>-1.482</b>
Como % del PIB	19,4	18,8	-0,6	12,4	11,8	-0,6
Ingresos tributarios	38.625	40.671	2.046	27.845	27.253	-592
Ingresos no tributarios	17.050	15.496	-1.554	3.591	4.308	717
<b>Superávit primario</b>	<b>876</b>	<b>2.720</b>	<b>1.844</b>	<b>-3.194</b>	<b>-1.363</b>	<b>1.831</b>
Como % del PIB	0,3	1,0	0,6	-1,1	-0,5	0,6
Pagos de intereses de la deuda	8.223	9.656	1.433	1.431	1.855	424
<b>Déficit Fiscal</b>	<b>7.347</b>	<b>6.936</b>	<b>-411</b>	<b>4.625</b>	<b>3.218</b>	<b>-1.407</b>
Como % del PIB	2,6	2,4	-0,2	1,6	1,1	-0,5

(\*) Base caja, excluye el superávit fiscal del BCRA (\*\*) Base devengado.

Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

dificultades para reducir el gasto público acrecentaron la incertidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras del Gobierno.

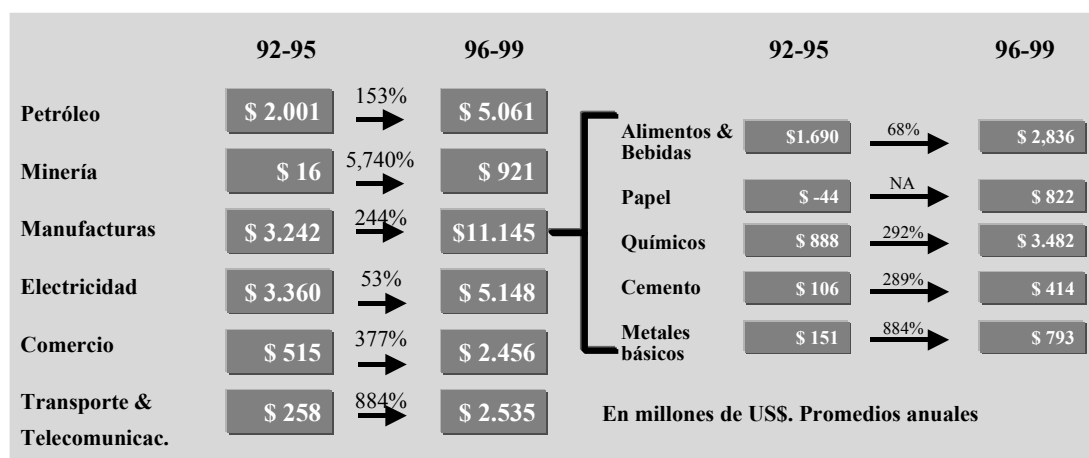
Sin embargo, a pesar del deterioro fiscal y la persistente recesión, la inversión extranjera directa (IED) siguió siendo elevada (Cuadro 3), y las exportaciones continuaron creciendo al resto del mundo. En particular, las manufacturas de origen industrial (MOI) crecieron alrededor del 20% anual, como con-

secuencia de la apertura de nuevos mercados extra-Mercosur (ver Cuadro 4).

El dinamismo de las exportaciones y los continuos flujos de IED revelan una saludable estructura económica argentina. Por consiguiente, la política económica debería concentrarse en cuatro pilares principales: establecer una efectiva coalición de gobierno, estimular el crecimiento económico, consolidar la solvencia fiscal, y asegurar apropiado financiamiento

**CUADRO 3**

Inversión Extranjera Directa durante los 90's.



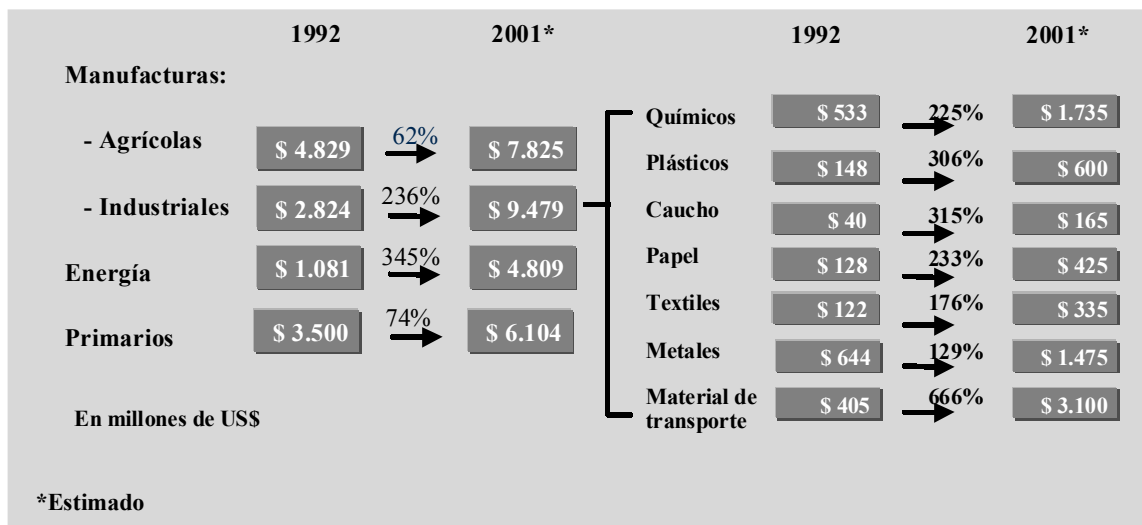
Fuente: Secretaría de Política Económica

y pleno cumplimiento con las obligaciones financieras del gobierno.

dente Fernando De la Rúa ha obtenido una delegación de poderes legislativos excepcionales mediante una Ley que fue apro-

**CUADRO 4**

Crecimiento de las exportaciones durante los noventa. Casos exitosos.



Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

**2. Respuestas**

El gobierno reconoce que ninguna medida para estimular la actividad económica puede ser exitosa sin reforzar previamente los fundamentos económicos. Todos los esfuerzos han estado orientados hacia ese objetivo al crear un ambiente macroeconómico estable por medio de: (i) la consolidación de una efectiva coalición de gobierno, (ii) la solvencia fiscal, (iii) la reducción de la vulnerabilidad financiera, y (iv) la implementación de una estrategia de crecimiento tanto del lado de la oferta como de la demanda.

*Una efectiva coalición de gobierno*

Desde marzo de 2001, por primera vez en 18 años de democracia, la Argentina tiene un gobierno de unidad nacional con amplio basamento político, incluyendo a otros partidos políticos además de aquéllos incluidos en la Alianza. El Presi-

bada en el término de 6 días y apoyada en la Cámara de Diputados por casi todo el espectro político.

Los poderes delegados contribuyeron a mejorar la gobernabilidad y permitieron al Poder Ejecutivo modificar la Ley Antimonopolio; eliminar exenciones al impuesto a las ganancias; generalizar el IVA; eliminar el impuesto a la renta mínima presunta, a los intereses bancarios y los aportes patronales para sectores incorporados a planes de competitividad; reducir el IVA sobre los bienes de capital, y otras importantes iniciativas (ver Cuadro 5). Sin la delegación de poderes la aprobación de esta legislación hubiera demandado un plazo no menor a dos años, mientras que de esta manera han sido adoptadas en solo dos meses.

*Política Fiscal: objetivos de corto y largo plazo*

En el frente fiscal, los esfuerzos inmediatos se concentraron en el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal

**CUADRO 5**  
Gobernabilidad incrementada. Nuevas medidas aprobadas

DESCRIPCION	NORMA	FECHA	
Incremento en los aranceles de los bienes de consumo y reducción en los bienes de capital	Resolución 8/2001	27/03/01	
	Resolución 27/2001	10/04/01	
	Ministerio de Economía		
Regímenes de incentivos para estimular el consumo de bienes de capital de origen nacional.	Decreto 379/2001	30/03/01	
Impuesto sobre los débitos y créditos de cuentas corrientes	Decreto 380/2001	30/03/01	
Suspensión del Decreto que desregula el Régimen de Seguridad Social	Decreto 377/2001	3/30/2001	
Ley de Competitividad. Delegación de poderes legislativos.	Ley 25.414	3/30/2001	
Modificación de la Ley Anti-trust, reduciendo requisitos administrativos para la inversión.	Decreto 396/2001	01/04/01	
	Generalización del IVA	Ley 25.405	04/04/01
		Decreto 493/2001	30/04/01
		Decreto 498/2001	02/05/01
		Decreto 845/2001	25/06/01
		Ley 25.406	04/04/01
Facilitar el reembolso de IVA a los exportadores	Decreto 439/2001	18/04/01	
Modificación de la Carta Orgánica del Banco Central			
Compensación a los sectores productores de Carne por las pérdidas originadas por el “mal de la vaca loca”	Decreto 448/2001	23/04/01	
Implementación de la Ley de Emergencia Económica	Resolución 40/2001	23/04/01	
	Ministerio de Economía		
Reducción de créditos y fuentes de financiamiento de la jurisdicción y entidades de la Administración Nacional	Decisión administrativa 43/01 Jefatura de Gabinete	24/04/01	
Controles de importación– Monitoreo de cumplimientos de precios.	Disposición 1/2001 Subsecretaría de Comercio Exterior	30/04/01	
Plan de Competitividad			
Regulación general para todos los acuerdos suscriptos	Decreto 730/2001	24/04/01	
Acuerdos formalizados	Decreto 761/2001	12/06/01	
Implementación. Creación del registro de beneficiarios	Resolución General 1039/2001	24/04/01	
Factor de convergencia	Decreto 803/2001	19/06/01	
Reducción de los aranceles de importación máximos, desde el 35% al 27%;			
Reducción del 7% para los reembolsos de exportación	Resolución 220/2001	19/06/01	
Incremento en el impuesto al gas oil y reducción en el impuesto al fuel oil	Decreto 802/2001	19/06/01	
Nuevo esquema regulatorio para el sector energético	Decreto 804/2001	21/06/01	
Nueva Ley de Convertibilidad	Ley 25.445	25/06/01	
Incremento en los aportes patronales como pago a cuenta del IVA	Decreto 814/2001	22/06/01	

*Fuente: Boletín Oficial*

y el cumplimiento de los compromisos acordados con el FMI. Para cumplir estos objetivos el gobierno ya realizó un ajuste fiscal cercano a los de US\$ 3.800 millones, basado no solo en aumentos impositivos, sino también en significativos recortes

de gasto: US\$ 2.700 millones del impuesto a las transacciones financieras; US\$ 200 millones de otros impuestos; y US\$ 860 millones por reducción de gastos del sector público (ver Cuadro 6). La reducción de gastos del sector público es parte de un

objetivo más amplio: luchar contra los gastos burocráticos excesivos y la corrupción, uno de los objetivos primarios del gobierno.

**CUADRO 6**  
Ajuste fiscal para cumplir las metas acordadas con el FMI

Ajuste fiscal	Millones de \$
<b>Mayores ingresos</b>	<b>2.900</b>
Impuesto a las Transacciones Financieras	2.700
Otros	200
<b>Reducción de gastos</b>	<b>860</b>
ANSES (Seguridad Social)	440
Ahorros administrativos	420
<b>Ajuste fiscal total</b>	<b>3.760</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.

El plan fiscal implementado hasta el presente permite que el cumplimiento de los objetivos fiscales para 2001 dependa sólo marginalmente del desempeño macroeconómico. Suponiendo que el nuevo Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) recaude US\$ 2.700 millones, el programa podría ser cumplido aun bajo una hipótesis pesimista de reducción del 0,6% anual en la recaudación de otros impuestos.

La implementación del ITF ha sido una de las herramientas clave del proceso de ajuste fiscal, ya que debido a la dificultad de ser evadido, permite incrementar la recaudación impositiva. De hecho, la principal contribución del nuevo impuesto ciertamente se concentrará en la lucha contra la evasión impositiva. Adicionalmente, el gobierno ha adoptado un amplio paquete de medidas para reducir la evasión impositiva y simplificar el sistema tributario argentino. Próximamente el ITF será fiscalmente neutral, dado que el monto pagado por este concepto podrá ser computado totalmente como pago a cuenta del IVA y del Impuesto a los Ingresos. Sin embargo, la información obtenida del ITF, junto con el uso de información proveniente de las cuentas corrientes, hará del nuevo impuesto una

herramienta fundamental en la lucha contra la evasión. Los cambios recientes en las reglamentaciones del BCRA se han focalizado en eliminar distorsiones generadas en los Requisitos Mínimos de Liquidez, reduciendo el costo operativo de las cuentas corrientes de modo de estimular su utilización.

Uno de los objetivos de largo plazo de la nueva política fiscal es generar una estructura más eficiente y equitativa que permita reducir la presión impositiva sobre el sector privado. Para alcanzar estos objetivos, los impuestos distorsivos se irán eliminando gradualmente hasta converger en un sistema de dos impuestos: el IVA (que será reducido a 16% en el largo plazo) y el impuesto a los ingresos.

No obstante, la convergencia hacia un nuevo sistema impositivo requiere una reducción gradual de impuestos distorsivos acompañada de mecanismos que reduzcan sustancialmente los niveles de evasión impositiva. La posibilidad de computar algunos impuestos como pago a cuenta del IVA es un mecanismo que mejorará la recaudación y los mecanismos de control actualmente en vigencia, mientras se incorpora un número más amplio de contribuyentes al sistema.

Además del ITF, el gobierno diseñó otros mecanismos de pago a cuenta con el mismo objetivo. En primer lugar, se establecieron contribuciones patronales uniformes, a una tasa del 16%. En los casos donde la nueva tasa pueda implicar un incremento relativo respecto de las obligaciones previas, el incremento será considerado como pago a cuenta del IVA (incrementando así la carga impositiva solamente a aquellos que estaban previamente evadiendo el IVA). En segundo lugar, el gobierno redujo el impuesto a los combustibles e incrementó el del diesel oil. El incremento será considerado parcialmente como pago a cuenta del IVA, una medida que funciona como herramienta para la lucha contra la evasión con escaso impacto en el costo de las empresas.

Se crea un Fondo Fiduciario integrado con activos y pasivos fiscales, con el doble propósito de mejorar la recaudación impositiva y de aliviar las restricciones financieras para muchas empresas. Como primer paso en esta dirección, los créditos fiscales del IVA no utilizados hasta el 31 de mayo de 2001 serán documentados. Estos créditos constituirán los pasivos del Fondo Fiduciario, que incorporará como activos los montos totales de atrasos de pagos ante la DGI (aproximadamente \$ 15.000 millones). Los pasivos del Fondo, por su parte, tienen un valor aproximado de \$ 5.000 millones. El Fondo emitirá certificados para las compañías que han documentado créditos contra la DGI. Estos certificados serán utilizados como garantía de créditos, obteniendo capital de trabajo y cancelando deudas.

El nuevo Fondo Fiduciario será administrado por entidades bancarias, de modo de minimizar las asimetrías de información, reduciendo consecuentemente el factor de descuento aplicado a los certificados. La privatización de la administración de la recaudación mejora sustancialmente los incentivos a maximizar la recaudación impositiva (en atrasos), permitiendo al mismo tiempo una sustancial descompresión de la situación financiera de las empresas, al otorgar liquidez a activos que anteriormente estaban inmovilizados. Además, la mejora en la administración de la recaudación reducirá los incentivos para evadir impuestos.

Finalmente, sujeto a la previa aprobación del Poder Legislativo, el pago del IVA será recaudado sobre lo percibido y no sobre lo devengado. La medida facilitará la administración financiera de los contribuyentes y el control del cumplimiento de las obligaciones impositivas, basada en operaciones bancarias.

### *Política impositiva y crecimiento: el rol de los 'planes de competitividad'*

La implementación de los "planes de competitividad",

mientras apunta principalmente a estimular la inversión, juega también un rol especial en racionalizar el sistema impositivo. Es decir, **la generalización gradual de estos programas sectoriales, que se concentran en la eliminación de impuestos distorsivos, con el tiempo funcionará como un mecanismo para racionalizar el sistema impositivo.**

Sin embargo, es casi imposible reducir completa e inmediatamente impuestos distorsivos dada la rígida restricción fiscal que enfrenta el sector público. Así, en su lugar el gobierno ha decidido desempeñar una reducción gradual, comenzando con sectores o áreas geográficas y eximiéndolos del pago de estos impuestos distorsivos que, de una manera u otra, serán eliminados en el mediano plazo. Como consecuencia, los planes de competitividad no proveen incentivos especiales respecto de los que corresponden a la estructura impositiva de largo plazo que será aplicada al sector, y consecuentemente no inducen a ninguna distorsión en la asignación de recursos.

Los planes de competitividad permiten que las empresas pertenecientes a los sectores seleccionados computen 100% de sus aportes patronales como pago a cuenta del IVA y que sean eximidas del pago del impuesto a la Renta Mínima Presunta (Impuesto a los Activos) y del impuesto a los Intereses, que representan una elevada carga sobre los proyectos de inversión. En general, estos programas no han incluido subsidios explícitos.

Los sectores elegidos en los planes de competitividad fueron afectados por shocks (de demanda u oferta) adversos. Los costos de ajuste en estos sectores (a veces a nivel estacionario más bajo de la actividad económica) deberían ser suavizados por la política impositiva (ver Gráfico 4).

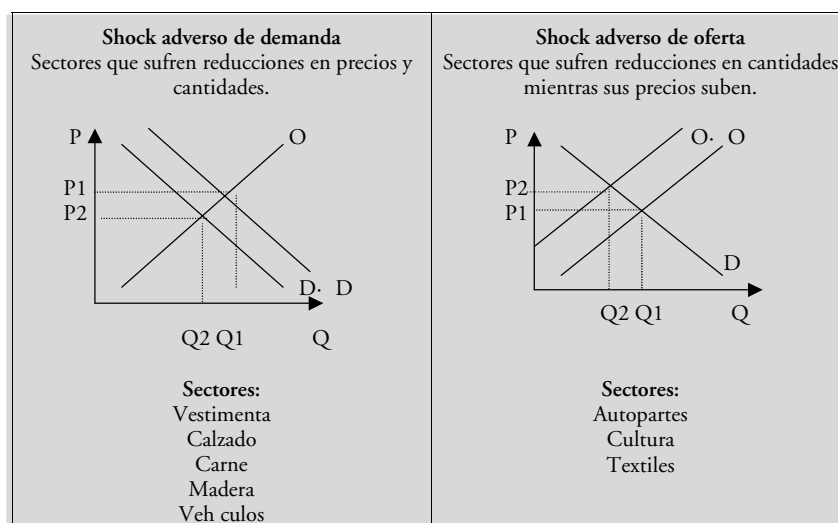
El enfoque sectorial tiene ventajas adicionales: permite al gobierno nacional negociar con los sindicatos y las provincias la remoción de ciertas regulaciones y la reducción de impuestos

provinciales distorsivos, así como flexibilizar contratos laborales, demandando al mismo tiempo un claro compromiso de los empresarios para reducir precios e introducir trabajadores a la economía formal. Se espera que en dos años los beneficios se hayan extendido a toda la economía.

tarios internacionales. En este sentido, el régimen de Convertibilidad representa un progreso.

El hecho de tener fijado el peso al dólar de Estados Unidos generó importantes presiones deflacionarias, dada la fortaleza de este último. Para suavizar los efectos macroeconómi-

**GRAFICO 4**  
**Planes de Competitividad. Sectores Seleccionados**



Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

Como ya se señaló, el objetivo fiscal de largo plazo es crear una estructura impositiva simplificada y eficiente, basada fundamentalmente en el impuesto al valor agregado y al impuesto a las ganancias, de modo de permitir una reducción global de la presión fiscal al sector privado.

*Convertibilidad ampliada y Factor de convergencia: mejoran la competitividad y suavizan los cambios de precios para impulsar el crecimiento económico*

Un marco apropiado para alcanzar el crecimiento y la inversión requiere reducir la vulnerabilidad a los shocks mone-

cos (contractivos o expansivos) y los cambios de precios originados por modificaciones de larga duración en el tipo de cambio estadounidense, el Gobierno argentino propuso expandir la Convertibilidad, incorporando al euro en el respaldo de la base monetaria y estableciendo el tipo de cambio del peso argentino como un promedio simple del dólar y del euro. Esta ampliación será operativa en el momento en que la paridad euro/dólar alcance la unidad, con el fin de evitar un salto cambiario discrecional del peso argentino. La nueva Ley de convertibilidad fue aprobada recientemente por el Congreso de la Nación.

La Convertibilidad ampliada preserva las características fundamentales del régimen actual: (i) pleno respaldo de la base monetaria con reservas internacionales; (ii) límites estrictos a la

política monetaria; y (iii) libertad de elección de monedas con las cuales llevar a cabo transacciones económicas. A ello le agrega el hecho de que reduce la volatilidad del tipo de cambio real y la necesidad de ajustes deflacionarios o inflacionarios en respuesta a shocks monetarios internacionales.

Para anticipar los beneficios de la convertibilidad ampliada, se ideó un mecanismo de compensación comercial llamado “factor de convergencia”. Las exportaciones serán compensadas con un reembolso ajustable (actualmente conocidos como reintegros) que resulta de computar la diferencia en el tipo de cambio presente ( $1\text{€} = 1\text{US\$}$ ) y la correspondiente canasta dólar/euro (en el momento de escribir este Informe esa diferencia era de aproximadamente 7 centavos) establecida en la Ley de Convertibilidad ampliada. Este reembolso no es fijo, sino que fluctúa de acuerdo con la cotización diaria del tipo de cambio dólar/euro. Similarmente, las exportaciones pagarán un arancel, también ajustable y de la misma magnitud.

Estas **medidas comerciales** serán liquidadas de la misma forma en que los aranceles y reintegros son pagados actualmente. Para compensar inicialmente los efectos del factor de convergencia, el arancel de importación máximo sobre los bienes de consumo y los reembolsos sobre las exportaciones se redujeron en 7 puntos porcentuales.

Este mecanismo preserva a la convertibilidad en su forma presente para los tenedores de pesos, respetando completamente los derechos de propiedad. La referencia a la nueva convertibilidad (que establece el tipo de cambio del peso como un promedio simple del dólar y del euro) hace posible implementar la mejora en la competitividad que habría sido obtenida en caso de estar la convertibilidad ampliada en aplicación, sin incurrir en los costos asociados a una devaluación del peso.

¿Cómo evolucionará el sistema? Como fue expresado,

el factor de convergencia anticipa en el ámbito comercial los beneficios de la convertibilidad ampliada. De aquí en adelante, el factor de convergencia fluctuará sobre la base del tipo de cambio dólar-euro y, en la medida que estas monedas se acerquen a la paridad entre ellas, convergerá a cero. Cuando se alcance la paridad dólar-euro, entrará en vigencia la nueva Convertibilidad, y por consiguiente la necesidad de aplicación del factor de convergencia desaparecerá.

Los únicos bienes que no reciben ni pagan el factor de convergencia serán los combustibles. Estos bienes disfrutaban de altos precios en los mercados internacionales, y dado que en la Argentina el comercio de estos productos tiene un significativo excedente, su exclusión implica que el resultado fiscal del esquema es positivo. La eliminación de los reembolsos contribuye a acentuar el ahorro fiscal de las medidas.

El mecanismo por el cual estos pagos serán efectuados es **totalmente fiscal**, sin participación del Banco Central o de autoridades monetarias, que continuarán cambiando un peso por un dólar como lo exige la Ley de Convertibilidad. El hecho de que el Banco Central no juega un rol en este mecanismo implica que las reservas internacionales que respaldan la convertibilidad bajo ningún aspecto son alteradas, ni el respaldo puede ser puesto en peligro. Así, la introducción del factor de convergencia no debilita el compromiso con la convertibilidad.

En términos de la política comercial, el factor de convergencia tiene varios beneficios: (i) protege a la economía de una eventual apreciación del dólar; (ii) racionaliza la política comercial al homogeneizar los subsidios a la exportación y los aranceles entre todas las actividades; (iii) reduce la “preferencia comercial del Mercosur” y en la medida que el euro y el real tiendan a moverse juntos (un patrón que ha sido así en los últimos años), protege a la economía de una eventual depreciación de la moneda brasileña.

*Políticas comerciales para estimular el crecimiento*

La política comercial ha sido activamente utilizada para mejorar la rentabilidad del sector privado y para estimular el crecimiento. Con este objetivo se aplicaron tres grupos de medidas: (i) reducción en los aranceles de bienes de capital; (ii) profundización de la integración comercial con el resto del mundo; y (iii) cambios en la estructura general de aranceles y reembolsos a la exportación.

Los planes de competitividad han privilegiado a sectores que fueron duramente afectados por la recesión, por medio de reducciones impositivas (en todos los niveles de gobierno) y flexibilizando los contratos laborales. Al mismo tiempo, los sectores más dinámicos y exitosos se han beneficiado de planes pro-inversión. Para éstos (i) se redujeron los aranceles de los bienes de capital, implementándose además un plan de competitividad para el sector nacional productor de dichos bienes; y (ii) se redujo el IVA sobre todos los bienes de capital en un 50%. Se estimó que ha habido una reducción en el uso de capital del orden del 21% para los bienes de capital producidos localmente y de 11% para los importados del exterior.

Para compensar el impacto fiscal de la medida, la reduc-

ción de los aranceles a la importación de bienes de capital fue acompañada de un incremento en los aranceles de los bienes de consumo. Sin embargo, la política comercial argentina sigue teniendo como objetivo una apertura al mundo más agresiva. El propósito que persigue el gobierno es una integración comercial con el resto del mundo, utilizándose el Mercosur como plataforma de lanzamiento, a través de la implementación de la figura de un negociador único que deberá minimizar las fricciones de coordinación.

El negociador único deberá acelerar considerablemente las negociaciones de acuerdos de comercio bilateral con el resto del mundo. El Cuadro 7 muestra que la Argentina tiene un acceso muy limitado a los mercados con barreras para-arancelarias. Estas barreras apuntan generalmente a proteger los productos agrícolas, de los cuales la Argentina es un eficiente productor, de modo tal que la participación argentina en este mercado es un modesto 0,5% en el mercado de Estados Unidos y un 2,1% en el mercado de la Unión Europea. Por consiguiente, existe un enorme potencial para incrementar las exportaciones como resultado de nuevos acuerdos comerciales que abran el acceso de los mercados a los productos argentinos.

La puesta en marcha del factor de convergencia impli-

**CUADRO 7**

**Incremento potencial en las exportaciones debido a los nuevos acuerdos comerciales**

*Productos con Barreras Comerciales Para-arancelarias. Importaciones totales del Nafta y la UE de bienes producidos en la Argentina, en millones de US\$*

	Canadá *	EEUU*	México *	UE **
Importaciones totales en las que BCPA (1) obstruyen las exportaciones argentinas	49.961	222.339	31.719	180.586
Exportaciones totales argentinas en sectorescon BCPA (1)	98	1.118	108	3.796
<b>Participación argentina del comercio total con BCPA (1)</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,50%</b>	<b>0,30%</b>	<b>2,10%</b>
Importaciones totales en las que BCPA (1) 'Núcleo' obstruyen las exportaciones argentinas	9.614	64.768	14.071	78.934
Exportaciones totales argentinas en sectorescon BCPA 'Núcleo' (1)	56	864	28	1.764
<b>Participación argentina del comercio total con BCPA 'Núcleo' (1)</b>	<b>0,60%</b>	<b>1,30%</b>	<b>0,20%</b>	<b>2,20%</b>

(1) BCPA: Barreras Para-arancelarias.

(2) BCPA 'Núcleo': Barreras antidumping, medidas compensatorias, cuotas de importación, prohibiciones de importación, licencias de importación no automáticas, tarifas estacionales.

(\*) Año 1997    (\*\*) Año 1998

Fuente: Comisión Nacional de Comercio Exterior

ca importantes cambios en la estructura arancelaria y de reembolsos a la exportación. Como ya se indicó, los aranceles a la importación de bienes de consumo y los reembolsos sobre las exportaciones se redujeron en 7 puntos porcentuales. Esta medida reduce considerablemente la dispersión de aranceles y reembolsos, disminuyendo drásticamente las distorsiones de precios causadas por la política comercial.

Además, a causa de ser un factor temporario (que desaparecerá en el momento en que la cotización euro/dólar alcance la paridad) resuelve el problema de economía política que surge cuando el gobierno juzgue necesario reducir aranceles y subsidios a la exportación. Eventualmente, cuando el euro y el dólar alcancen la paridad, el mecanismo desaparece, dejando a la economía con barreras comerciales menos distorsivas y más bajas.

*Política macroeconómica del lado de la demanda: medidas fiscalmente compensadas*

La mejora en la competitividad del sector de bienes transables y la demanda externa actuando como sostén son elementos claves para un crecimiento económico sostenido de largo

plazo. Sin embargo, el gobierno reconoce que la pospuesta recuperación de corto plazo requiere un impulso de la demanda interna.

En efecto, para impulsar la demanda interna (consumo e inversión) se diseñaron dos grupos de medidas: (i) se redujo el impuesto a las ganancias para la clase media, incrementando en un 2% promedio el salario neto, a fin de estimular la recuperación del consumo (ver Cuadro 8); y (ii) se reforzó el Plan de Infraestructura, ampliando su capacidad de ejecución. Se creó un Fondo Vial, financiado por un cambio global en el sistema de peajes y en los impuestos a los combustibles (gas oil y naftas). En total, estas medidas implican un incremento en el ingreso disponible de las familias (consumidores) en US\$ 1.000 millones (ver Cuadro 9).

Desde un punto de vista fiscal, estas políticas expansivas fueron financiadas por los recursos adicionales originados en la puesta en marcha del factor de convergencia y en el incremento en el impuesto al gas oil. En efecto, el impacto fiscal del conjunto de medidas aplicadas a mediados de junio resulta ampliamente positivo, superando los US\$ 600 millones (ver cuadro 10).

**CUADRO 8**  
Reducción del Impuesto a las Ganancias por tramo de ingreso  
*Ejemplo de reducción en el impuesto según estrato de ingreso*

Salario mensual bruto	Salario anual bruto	Estructura impositiva 2000		Nueva estructura		Diferencia de salario 2000 vs. Nueva estructura /	
		Ingreso imponible	Monto del impuesto	Ingreso imponible	Monto del impuesto	nueva estructura	Nueva estructura / 2000
1.250	16.250	14.148	-	14.148	-	-	-
1.750	22.750	18.883	-	18.883	-	-	-
2.500	32.500	26.491	484	26.961	14	470	1,80%
3.500	45.500	36.002	1.763	36.733	1.032	731	2,00%
5.000	65.000	49.053	5.339	50.134	4.258	1.081	2,20%
6.000	78.000	58.069	9.323	59.020	8.372	951	1,60%
7.000	91.000	67.869	12.523	68.855	11.537	986	1,50%

Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía

**CUADRO 9**

**Políticas Expansivas. Impacto neto sobre los ingresos de las familias**

*En millones de US\$ (base anual)*

Concepto	Cantidad
Impuesto a las ganancias	354
Sistema de impuesto a los combustibles (impacto neto)	422
Hipotecas	150
Sistema de peajes (*)	50
<b>Incremento neto en los ingresos</b>	<b>976</b>

(\*) Reducción en los peajes a los autos

Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía

**CUADRO 10**

**Impacto fiscal de las nuevas medidas**

*En millones de pesos (base anual)*

Concepto	Cantidad
Combustibles (neto para el Tesoro)	-250
Combustibles (neto para el Fondo de Transporte)	144
Homogeneización de Aportes Patronales	150
Vales para alimentos y transporte	Marginal
Impacto sobre el IVA del Nuevo Fondo y de recaudar sobre lo percibido	610
Impuesto a las Ganancias	-354
Exención de los intereses por préstamos hipotecarios	-150
Plan de Competitividad para el Agro/Transporte/Exportaciones	-100
Factor de Convergencia	207
Exportaciones	-1488
Importaciones	1695
Eliminación de reembolsos a las exportaciones	306
Reducción de aranceles	-122
<b>Total</b>	<b>441</b>

Fuente: Secretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía

*Política financiera: el rol del canje de deuda*

Para resolver el problema financiero el gobierno llevó a cabo un canje voluntario de deuda que en el corto plazo permitirá reducir el riesgo de “roll-over” que enfrenta la Argentina. La operación permitió descomprimir las necesidades de financiamiento de los próximos cinco años, al reducir sus compromisos financieros en US\$ 16.000 millones hasta 2006 y en US\$ 7.800 millones en los próximos 18 meses.

El canje de deuda persigue tres objetivos. Primero, re-

ducir el riesgo del “roll-over”, aumentando la flexibilidad para administrar la deuda pública. Segundo, suavizar los vencimientos, generando una dinámica más racional de los servicios de la deuda. Y finalmente, ajustar las necesidades financieras durante la transición del sistema de seguridad social (de un sistema “pay-as-you-go” hacia uno completamente fondado).

¿Cuál fue el costo del canje de deuda? Es incorrecta la lectura respecto a que el entorno adverso en que se llevó a cabo el canje de deuda haya provocado costos tan altos que abran interrogantes sobre la solvencia fiscal de largo plazo. Si bien la nueva deuda tiene un rendimiento de 15,29% anual (rendimiento equivalente al de los bonos argentinos en los mercados secundarios en el momento del canje), al rescatar deuda por debajo de su valor nominal con un rendimiento del 14,94% se generó en contrapartida un retorno sustancial para el sector público. De este modo el gobierno argentino pagó solo 35 puntos base extra, a cambio de mejorar sustancialmente el perfil de las necesidades de financiamiento en los próximos años (ya que extendió la duración de la deuda).

El canje redujo las necesidades financieras para 2001. Con ello el gobierno confía en que no solo será cumplido el Programa Financiero para 2001 (básicamente colocaciones en el mercado interno –bancos creadores de mercado y AFJP-comprometidos en el “Blindaje Financiero”) sino que el año finalizará con un colchón financiero de US\$ 3.200 millones.

**3. Observaciones Finales y Futuros Desafíos**

El programa económico está orientado a fortalecer la solvencia por vía de una mejora en el sistema impositivo, apuntalando la recaudación a través de la lucha contra la evasión impositiva y la creación de un fondo fiduciario en manos de los bancos para administrar los activos y pasivos de la AFIP. La

conducción económica apunta a estimular el crecimiento mejorando la competitividad de la economía, protegiéndola de shocks externos adversos, e impulsando la demanda interna a través de medidas adicionales que apuntan a estimular el consumo y la inversión. Así, todas las medidas implican un marco consistente de política macroeconómica.

Uno de los ejes del programa es precisamente reforzar las cuentas públicas, implementando medidas que representan un importante progreso en la lucha contra la evasión impositiva. Esto hace posible reducir la carga tributaria sobre aquellos contribuyentes que pagan actualmente en regla, mejorando la equidad tributaria del sistema. En este sentido, no solo se apunta solamente a las demandas de la sociedad, sino también a los temores del mercado: mejorar la lucha contra la evasión, consolidar los recursos fiscales y proteger a la economía de eventuales

apreciaciones del dólar estadounidense.

En el corto plazo la agenda económica del gobierno se orientará hacia las reformas estructurales pendientes que permitan que la Argentina alcance un crecimiento económico sostenido. En el frente fiscal, aquellas reformas estarán orientadas a mejorar la solvencia fiscal de largo plazo, reduciendo el gasto público improductivo (principalmente burocrático), progresando en la lucha contra la evasión e introduciendo un acuerdo de coparticipación de impuestos con las provincias que provea mejores incentivos para el diseño de la política fiscal y el control del gasto público en todos sus niveles. Otras reformas claves se concentrarán en la desregulación del sistema de salud y el de pensiones, y en la creación de un mejor esquema regulatorio para los mercados energéticos (recientemente implementado por un decreto del Poder Ejecutivo).