

POLÉMICAS MEDIDAS FISCALES: EL CASO ARGENTINO 1999-2001

INFORME

knowsquare .

Privado y Confidencial

Prohibida su Distribución sin Autorización Expresa del Autor
y Know Square S.L.

Las recientes medidas fiscales que han adoptado varios de los gobiernos de la Unión Europea, entre ellos el de España, y el terreno que se pudiera ir preparando para futuras medidas en este sentido, en un contexto de imposibilidad de un empleo autónomo de las herramientas de política monetaria, nos retraen – con las salvedades y diferencias técnicas correspondientes – a la situación experimentada por la economía argentina cuando asumió el gobierno de Fernando de La Rúa a finales del año 1999.

A pocos días de asumir el poder el candidato de la “Alianza”, el Senado aprobó - 29 de diciembre de 1999- un presupuesto fiscal sumamente restrictivo diseñado por el equipo del recién nombrado Ministro de Economía, José Luis Machinea, que incluía una controvertida subida de impuestos conocida en dicho momento como el “impuestazo”. Las medidas aplicadas consistieron en reducir el mínimo no imponible del impuesto a las rentas (ganancias) y una escala de reducción de las desgravaciones fiscales a medida que las rentas iban en aumento (lo que se conoció como la “tablita” de Machinea derogada finalmente en el año 2008). Asimismo, al considerarse insuficientes estas medidas en mayo se aplicó un recorte del gasto público enfocado a una reducción salarial de los empleados públicos.

El objetivo de este incremento en la presión fiscal y la reducción del gasto obedecía a que el ejecutivo deseaba mantener controlado el déficit público para conseguir el respaldo de los organismos internacionales y las facilidades crediticias que ello conllevaba. La intención para el año 2000 era que el déficit no superará el 2% del PIB cerrando finalmente dicho año con un déficit del 3,6% del PIB. Aunque se alcanzó un superávit primario¹ (0,4% del PIB) en dicho año el mismo no fue suficiente para cubrir los intereses de la deuda pública que llegaron al 4% del PIB.² Además el grueso de la opinión pública argentina culpó a las medidas adoptadas de frenar la tibia recuperación que se observaba a finales de 1999 y principios de 2000.

En el fondo, el equipo de gobierno tenía claro – salvo algunas disidencias internas – que debía mantener la “Convertibilidad” de la moneda al dólar estadounidense para no tener que pagar el coste político de una eventual salida de la misma. La única forma de sostenerla a corto plazo era generando credibilidad internacional y para ello era una condición necesaria contener el déficit público a cualquier precio.

¿Por qué finalmente todo condujo inevitablemente al triste desenlace de finales de 2001 y principios de 2002? Para responder a este interrogante es necesario realizar un análisis algo más detallado ciñéndose a la comprensión de la “Convertibilidad” sin negar la importancia de otros elementos que trascienden al enfoque aquí empleado.

¹ Saldo primario es la diferencia entre el saldo presupuestario – ingresos menos los gastos fiscales – y el pago neto de intereses.

² Fuentes: FMI, CEPAL y Ministerio de Economía de la República Argentina.

La “Convertibilidad” surgió como una respuesta dura y frontal para devolver la confianza en su moneda a los argentinos después de las experiencias hiperinflacionarias de finales de los años 80'. Se sancionó una paridad legal del reciente creado peso argentino – que sustituyó al austral – uno a uno con el dólar estadounidense y además cada peso en circulación tendría que tener una contrapartida de dólares en reservas en poder del Banco Central (marzo de 1991). En síntesis, la oferta monetaria quedaba completamente supeditada a la capacidad de la economía de captar dólares. Esta situación es distinta de la España del euro ya que conforma una unión monetaria con otros Estados y cuenta con la garantía implícita del Banco Central Europeo como prestamista de última instancia. Argentina no contaba con ningún apoyo de la Reserva Federal Estadounidense y la circulación monetaria de su economía dependía enteramente de su capacidad de atraer dólares.

En la primera etapa, la confianza generada por el nuevo plan unido al proceso de privatizaciones de las empresas públicas consiguió atraer las divisas extranjeras necesarias para sostener el plan económico y estimular la economía. Sin embargo, al poco tiempo aparecieron algunos síntomas preocupantes como el escaso cambio en la estructura exportadora, el aumento considerable en los costes de producción, el quiebre de varias industrias exportadoras o sustitutivas de importaciones, el aumento del paro y la marginalidad. A su vez, las sucesivas crisis en países emergentes: el tequila en México en 1994, la crisis asiática en 1997, la crisis rusa en 1998 y la ruptura del *crawling peg* del real brasileño a principios de 1999 dificultaron las condiciones de acceso al crédito internacional.

La cuestión, por tanto, era que ni el sector exportador ni la inversión privada eran capaces de atraer el volumen de divisas necesarios para sostener el ritmo del consumo interno, entonces ¿de qué forma se resolvería dicha situación? Simplemente y en gran medida fue a través de la emisión de deuda pública en moneda extranjera que pasó de un 17,7% del PIB en 1993 a un 31,2% del PIB en 2001. Este incremento de la deuda en moneda extranjera sumado a la percepción de un aumento del riesgo argentino incrementaron la carga fiscal por intereses de la deuda pública, los cuales representaban un 1,3% del PIB en el año 1993 alcanzando el 4,8% del producto en el año 2001.³ La otra partida que propició un deterioro significativo de las cuentas públicas estaba relacionada con la reforma del sistema de seguridad social y pensiones, cuyos ingresos y gastos presentaron una brecha negativa en torno al 1% - 2% del PIB a finales de los años 80', mostraron cierto equilibrio a principios de los noventa y a partir de la reforma dicha brecha deficitaria fue aumentando hasta superar el 3,5% del PIB en el año 2000.⁴

Las sucesivas propuestas encaminadas a realizar un mayor esfuerzo fiscal, efectuadas tanto por Machinea como por sus sucesores López Murphy y Domingo Cavallo, provocaron mayores disidencias internas dentro de la Alianza sin poder evitar el estado de depresión que experimentaba la economía. Por ejemplo, antes del colapso de la Convertibilidad prácticamente uno de cada tres argentinos en edad de poseer un empleo o estaba sin empleo o se encontraba subempleado. El resto de la historia es conocida, donde podemos destacar que la falta de liquidez interna obligó a las entidades gubernamentales provinciales a emitir su propio dinero para saldar sus obligaciones, los depósitos de los bancos siguieron disminuyendo a la par que las reservas en divisas en poder del Banco Central, los acuerdos y ayudas con organismos internacionales sólo ganaron algo de tiempo ante lo inevitable y el “corralito” sobre los depósitos fue una desgraciada decisión desesperada para evadirse de la responsabilidad de anunciar el fin de la Convertibilidad. Los estallidos de diciembre de

³ Fuente: Subsecretaría de Financiamiento - Ministerio de Economía de la República Argentina.

⁴ Fuente: CEPAL.

2001, la renuncia de Domingo Cavallo – el padre de la Convertibilidad – como Ministro de Economía y posteriormente la del presidente de La Rúa fue el funesto epílogo por no tomar las decisiones apropiadas en el momento adecuado.

¿Qué consideraciones generales podemos rescatar de esta experiencia histórica?

- 1) Es normal, por desgracia, que se adopten medidas de ajustes cuando el agua llega al cuello – esto tanto en el ámbito privado como en el público – aunque sería mucho más aprovechable establecer medidas anticíclicas en los períodos de bonanza. Adoptar medidas de ajuste fiscal durante las crisis, en particular las subidas de impuestos, pueden tener efectos perniciosos a corto plazo sobre el crecimiento económico sin lograr satisfactoriamente su cometido último de ajuste en las cuentas públicas.
- 2) En crisis de la moneda, tal como lo experimentó la economía argentina durante la convertibilidad y lo padecen actualmente varias economías europeas, las medidas fiscales no suelen ser suficientes para garantizar un retorno a una senda estable de crecimiento económico. En este sentido, son de vital importancia las reformas estructurales las cuales por necesidad tienen que causar tensiones políticas y sociales.
- 3) La apología a la confianza suele durar poco tiempo si no se apoya sobre una base sólida.
- 4) Por último, fundamental y sintetiza todo nuestro argumento es que nadie niega la importancia de una moneda sana y fuerte, en otro artículo hemos criticado el deterioro del balance de la Reserva Federal debido a la crisis hipotecaria⁵, pero cuando se recurre a una moneda sólida que no se encuentra en sintonía con los fundamentos de una economía para alcanzar una “estabilidad prestada”⁶ los efectos pueden ser tan perversos como otro tipo de manipulaciones monetarias que suelen criticarse con mayor fervor.

© Pablo Losoviz Aduai
© Know Square S.L.

⁵ Know Square: 16-septiembre-2009, “Los desafíos de la Reserva Federal”.

⁶ Terragno R. (2005) p. 96, “La Simulación”. Editorial Planeta.