



Proyecto Estratégico Plan Fénix
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

Un Ejercicio de simulación y consistencia macroeconómica:
La Brecha social y su sustentabilidad externa y fiscal.
Perspectivas para el período 2008-2012
(Versión preliminar)

Benjamín Hopenhayn

Haroldo Montagu

Grupo del Modelo de Consistencia del Plan Fénix

Mar del Plata
Abril de 2008

Acerca del Plan Fénix:

El Plan Fénix se forma a fines del año 2000 y está conformado por un grupo de economistas que desde esa fecha está discutiendo, en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, los problemas centrales de la economía argentina y formulando propuestas, con la mirada puesta en el mediano y largo plazo.

Preocupado por la situación crítica que la Argentina atravesaba por aquellos momentos, los integrantes del Plan Fénix acordaron reunirse periódicamente para analizar la situación del país, elaborar ideas y proponer estrategias que contribuyeran a resolver los problemas existentes, crecer con equidad y erradicar la pobreza.

El método de trabajo adoptado fue la realización de encuentros de discusión y la elaboración de documentos sobre los problemas centrales de la realidad económica argentina.

En el mes de diciembre de 2001 la Universidad de Buenos Aires resolvió aprobar mediante resolución No 6846 de su Consejo Superior el proyecto estratégico "Hacia el Plan Fénix, diagnóstico y propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el crecimiento con equidad".

En uno de sus documentos fundacionales el Grupo señala: "La Universidad tiene, entre sus responsabilidades, la de pensar el país en el marco del escenario mundial para contribuir a elevar la calidad de vida del conjunto de la población y consolidar la democracia. Esta tarea es particularmente crítica y urgente en momentos como los actuales, signados por el estancamiento, la concentración de la riqueza, el aumento de la pobreza y la exclusión, y la pérdida de la capacidad de decidir nuestro propio destino. En cumplimiento de esa responsabilidad ineludible, docentes e investigadores convocan a la reflexión común para aportar a un diagnóstico acerca de la naturaleza de los problemas centrales de la economía argentina y comenzar a formular propuestas que permitan resolver la crisis y movilizar el formidable potencial con que cuenta nuestro país"

En el marco de las actividades del Plan Fénix se han realizado diversos encuentros en los que se han sometido a discusión las propuestas presentadas por sus integrantes, las que se han visto enriquecidas con los aportes de prestigiosos especialistas.

Desde su conformación, y a partir fundamentalmente de la apertura a la discusión con distintos actores sociales, el Grupo ha recibido y recibe en forma permanente invitaciones para exponer los lineamientos principales del plan ante públicos muy diversos, principalmente universidades de todos el país y entidades representativas de sectores empresarios, sociales, sindicales, estudiantiles y políticos.

Diversas universidades nacionales, se encuentran actualmente participando en las tareas del grupo, otorgándole así al proyecto un carácter federal, ya que entre sus objetivos principales está el prestar especial atención a los problemas de las provincias y las regiones, en el contexto de un proceso nacional de desarrollo con equidad.

Para más información: www.econ.uba.ar/planfenix

Acerca del Grupo del Modelo de Consistencia del Plan Fénix:

El Grupo del Modelo de Consistencia nace como una herramienta de apoyo para el Plan Fénix. Su objetivo es la realización de un modelo de consistencia en donde se cuantifiquen las propuestas de política que plantea el Plan Fénix.

Para este fin, el Grupo del Modelo de Consistencia utiliza la metodología de la simulación o experimentación numérica, que no pretende presentar pronósticos o proyecciones, sino someter a prueba la consistencia y sustentabilidad de las políticas que integran la estrategia de crecimiento con equidad que propone el Plan Fénix.

El Grupo publicó los primeros resultados de sus ejercicios en 2002. *“Resultados y consistencia del Plan Fénix. Un ejercicio de experimentación numérica”* acompañaba a las “Propuestas para el desarrollo con equidad”, una de las primeras presentaciones del Plan Fénix ante la sociedad.

Luego de sucesivas actualizaciones del Ejercicio, en 2006 se publica su *“Ejercicio de simulación y consistencia macroeconómica del Plan Fénix 2006-2010”*, en donde se presentan las simulaciones hasta el año 2010, en conjunto con las nuevas propuestas del Plan Fénix agrupadas en “La inclusión social, el bienestar y la educación: imperativos para el desarrollo. Plan 2006-2010”.

En la actualidad el Grupo trabaja, dentro del marco de las propuestas de política del Plan Fénix, en la actualización de sus ejercicios y la extensión de las simulaciones hasta el año 2012 y con vistas a 2016.

El Grupo fue creado en 2001 y es dirigido, desde sus comienzos, por el Profesor Benjamín Hopenhayn, uno de los miembros fundadores del Plan Fénix. El resto del equipo se compone por un grupo de jóvenes economistas e investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Introducción

Este trabajo presenta los resultados de un Ejercicio de simulación y consistencia de la economía argentina para el período 2008-2012, centrada en la función objetivo de reducir la brecha social. Como en el Ejercicio original de 2002 del Plan Fénix (véase *Enoikos* N° 20, revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA). Un supuesto básico del presente es que durante ese lapso se aplicarían las políticas propuestas por el Plan Fénix como “pilares de una estrategia integral de crecimiento con equidad...”. Otro supuesto fundamental, característico de este tipo de modelos, y de las limitaciones de cualquier ejercicio de previsión, es que no intenta prever impactos específicos potenciales de *shocks* internos o externos a los que cualquier economía – cualquier sociedad- está siempre expuesta.

Los debates continuos de estos años en el seno del Plan Fénix resultaron fundamentales para este trabajo, así como los materiales producidos y debatidos en seminarios y reuniones organizados en relación con el mismo y en especial en la amplia convocatoria “*El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario: una estrategia nacional de desarrollo con equidad*”, realizada en agosto de 2005. El despliegue temporal del Ejercicio está considerado en términos indicativos; sus simulaciones no deben tomarse como predicciones.

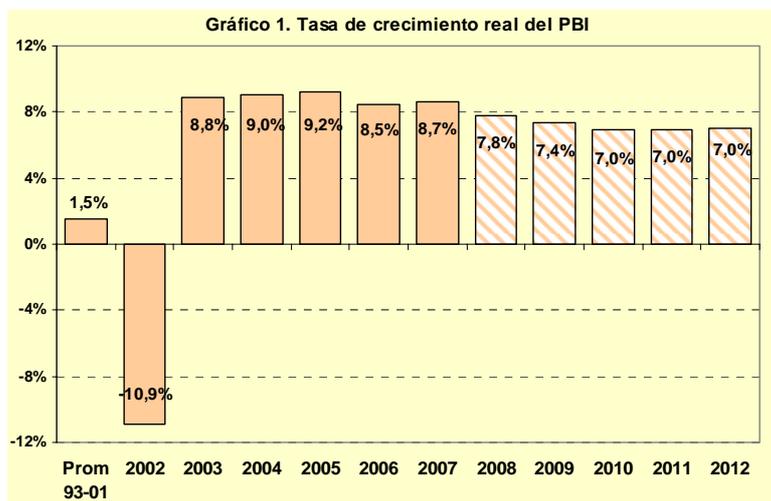
La metodología utilizada es la de la simulación o experimentación numérica que, insistimos, no pretende presentar pronósticos o proyecciones, sino someter a prueba la consistencia y sustentabilidad a mediano plazo de las políticas que integran la estrategia de crecimiento con equidad que propone el Plan Fénix.

Este trabajo comienza por exponer el crecimiento previsible del producto bruto interno y sus componentes (consumo, inversión, exportaciones, importaciones). Luego trata la situación prevaleciente de pobreza y empleo, actual y futura, donde se analizan alternativas para reducir la Brecha Social, respondiendo a la función objetivo básica del ejercicio. En efecto, la realidad actual impone la necesidad de reducir vigorosa y rápidamente la brecha social heredada, junto con la transformación productiva de la economía argentina. Para ello se ponen a prueba también las condiciones de sustentabilidad externa y fiscal de la trayectoria trazada en el Ejercicio.

1. Crecimiento económico

Una tasa elevada de crecimiento de la economía es condición necesaria, aunque no suficiente, de un proceso de desarrollo con redistribución del ingreso que asegure la inclusión social y un mejor nivel de bienestar para la población argentina.

Desde esta perspectiva se postula necesario alcanzar - después del período de recuperación de la profunda crisis con que se derrumbó el régimen neoliberal basado en la convertibilidad - un crecimiento tendencial del producto bruto interno del orden del 7% anual para el período 2008-2012. Este crecimiento se sostendría con aumentos reales del consumo agregado del 6,5% anual como promedio, junto a una tasa de incremento de la inversión del 11% anual. Por esa vía se alcanzaría una participación de la inversión como porcentaje del producto del orden del 27% en 2012 (desde el 22,7% registrado en 2007, medida en precios constantes de 1993).

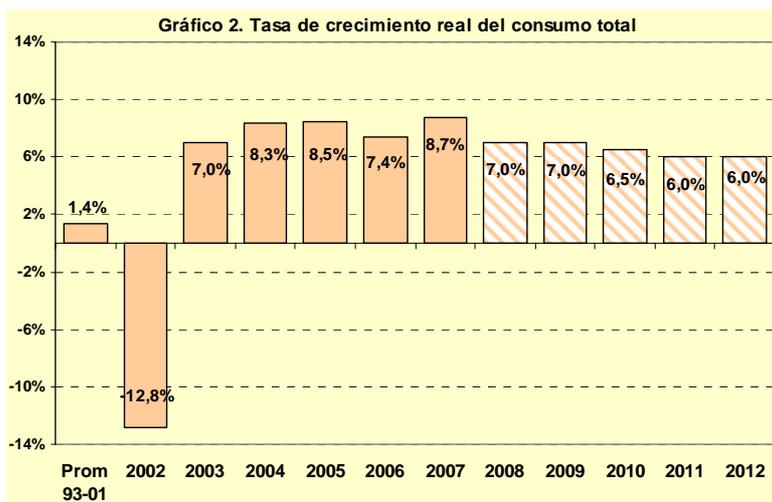


Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

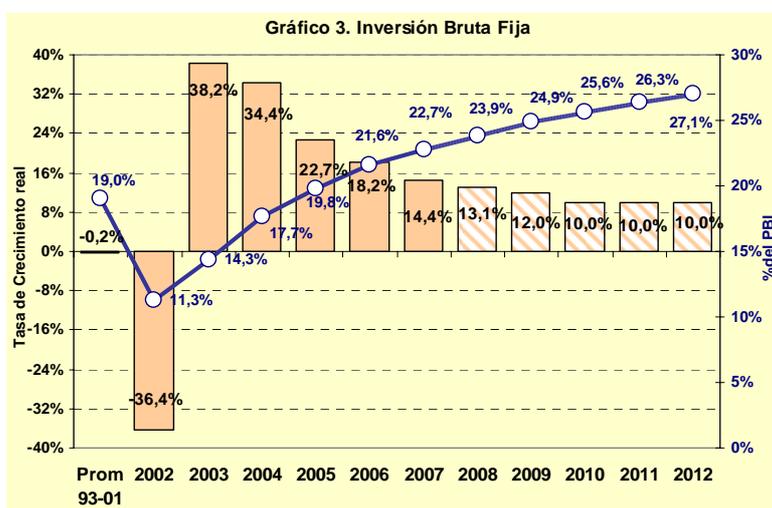
2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

La tasa de aumento del consumo supone un fuerte crecimiento de dicha variable aunque se opere una disminución de la relación entre este agregado y el PBI con respecto al trienio anterior. Se trata de armonizar el crecimiento del consumo con la tasa de inversión necesaria para un crecimiento económico sostenido.



Fuentes:
 1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía
 2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix

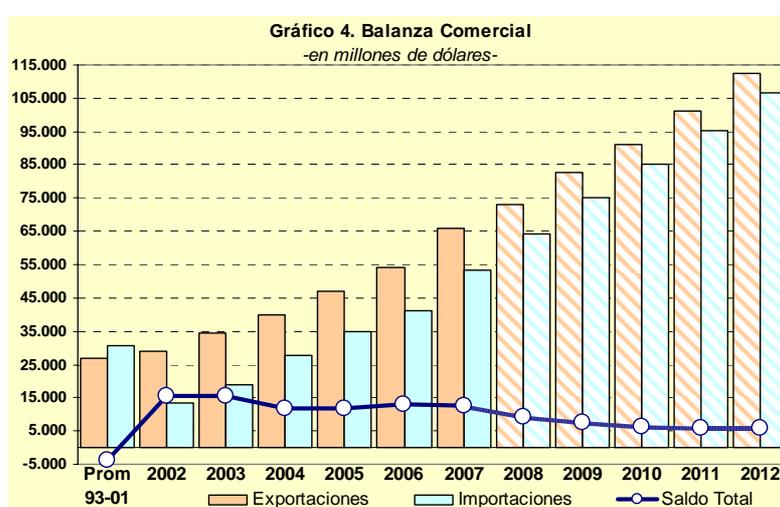
Un supuesto básico adicional, desde la perspectiva de la equidad, es que se aplicarán políticas eficaces para que la mayor parte del aumento global del consumo vaya beneficiando a los sectores más postergados de la sociedad, de modo que se cubran las necesidades básicas de amplios sectores, todavía marginados, y mejorar la distribución de los frutos del desarrollo económico.



Fuentes:
 1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía
 2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix

El sendero de alto crecimiento sostenido exige adoptar políticas preventivas que reduzcan el impacto de eventuales *shocks* exógenos, que en la historia de la economía argentina han provocado con demasiada frecuencia crisis vinculadas a desequilibrios externos. Para evitar esos potenciales efectos negativos se han adoptado ciertos

supuestos sobre la cuenta corriente que se sintetizan en la sección *Sustentabilidad Externa* de este trabajo. Los saldos del balance comercial arrojan para todos los años resultados positivos, pero los superávits tienden a disminuir (puesto que en los primeros años las exportaciones crecen a una tasa menor que las importaciones), y con ellos el saldo de la cuenta corriente. Debe destacarse que, como se verá más adelante, se contemplan cambios cualitativos en la composición tanto de exportaciones como importaciones. La estrategia propuesta por el Plan Fénix prioriza un intercambio comercial basado en exportaciones con creciente valor agregado, acompañado por importaciones de bienes más ligados al proceso productivo local.



Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

2. La brecha social: hacia una sociedad más equitativa

El principio de equidad implica un acceso compartido a condiciones de vida y oportunidades de bienestar que atienda a las necesidades de distintos sectores de la población nacional. Por ello la redistribución a lo largo del tiempo de ingresos y riqueza que refleja el Ejercicio se considera condición básica para desbloquear la movilidad social y alcanzar el objetivo irrenunciable de avanzar hacia una sociedad más justa, más solidaria, menos conflictiva. Se requieren vigorosas políticas activas en el frente social para revertir el intolerable nivel de pobreza y exclusión en el cual se ha sumido una parte de la población argentina. Tal objetivo es, sin duda, uno de los mayores desafíos que enfrenta la sociedad.

Para que los frutos del crecimiento económico se distribuyan atendiendo a esos principios de equidad, este Ejercicio contempla la reducción de la enorme brecha social existente desde dos perspectivas complementarias:

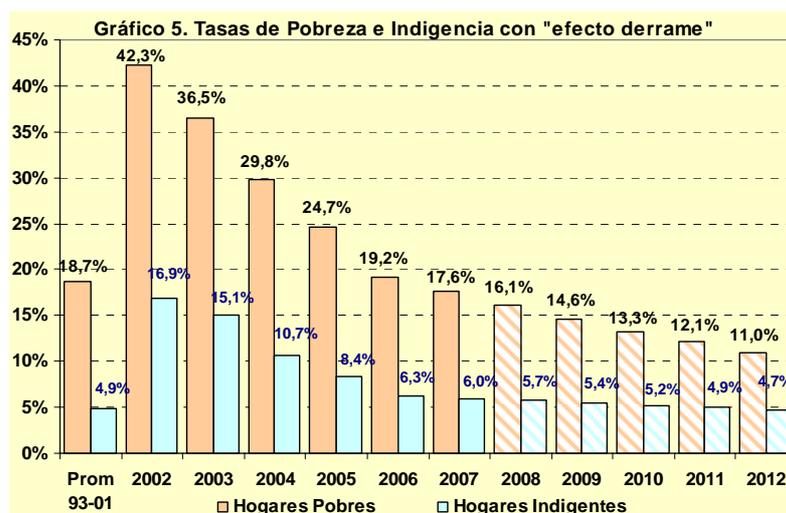
- 1) El mercado de trabajo, para reducir no sólo el desempleo y el subempleo, sino principalmente el trabajo “no registrado”, o “en negro”, que es el que más incide en la población joven y en condiciones de pobreza.
- 2) Las políticas de transferencias directas para erradicar la indigencia, así como para reducir la pobreza en los grupos más vulnerables. En este Ejercicio esas transferencias se concentran en la niñez y en los grupos de mayor edad que nutren los deciles de menores ingresos de la población.

Un aspecto importante de las condiciones de bienestar o calidad de vida de la población, especialmente de los sectores de menor poder adquisitivo, es la disponibilidad y acceso a bienes y servicios públicos en campos como educación, salud, vivienda y hábitat, medio ambiente, seguridad social en general. En el Ejercicio no está cuantificado el costo de las políticas de acceso a más y mejores bienes y servicios públicos, en especial, a los sectores de la población más marginados. Se trabaja para incorporar indicadores que reflejen estas variables, lo cual presenta aspectos complicados de información y análisis. Por ahora se plantea el supuesto que con el incremento de los ingresos fiscales y una reorganización del gasto público, es posible aumentar la oferta y acceso a bienes públicos sociales sin afectar las inversiones públicas en infraestructura y promoción industrial

A continuación se presentan los principales resultados que en este Ejercicio se estiman para la reducción de la pobreza y la indigencia vía transferencias, así como las mejoras en el mercado laboral.

2.1 Indigencia y Pobreza

Los resultados del Ejercicio muestran que a pesar del alto crecimiento del PBI en el período considerado y la importante mejora del mercado de trabajo (ver sección siguiente), no alcanza el crecimiento económico por si solo para reducir a niveles aceptables el flagelo de los elevados índices de indigencia y de pobreza. El gráfico 5 muestra la persistencia de altos niveles de indigencia y pobreza con el mero efecto “derrame” de un vigoroso crecimiento económico.



Nota:

Suponiendo que la dinámica del mercado de trabajo absorbe gradualmente parte de la indigencia y de la pobreza. Las tasas anuales resultan del promedio del primer y segundo semestre de cada año

Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

A raíz de los aumentos considerables del costo de vida que se vienen registrando y su efecto sobre la canasta básica alimentaria, se simula en este ejercicio que de cada 100 empleos nuevos, sólo en 60 la remuneración salarial permite que el nuevo empleo iguale o supere la canasta básica. Como esto afecta particularmente al universo del trabajo no registrado, es tarea central de la política en materia de empleo reducir esta porción considerable de ocupados que ganan menos, y no cuentan con ningún tipo de prestación social, ni aporte jubilatorio.

No sólo la indigencia no es moralmente aceptable, sino que tampoco cabe el diseño de un plan de desarrollo con equidad cuyos resultados admitan un residuo significativo de indigentes y de pobres que no se podrían incorporar a la fuerza de trabajo en condiciones sustentables. Por eso, más allá del papel central que tiene el mercado de trabajo (véase sección siguiente), en este Ejercicio se supone la aplicación de dos programas de transferencias directas orientadas a la erradicación de la indigencia y reducir la pobreza. Con estos programas no se pretende proponer fórmulas operativas, sino presentar una ilustración del orden de magnitud del costo –en términos del PBI y de los superávits fiscales- que tendría a lo largo de los años del Ejercicio la erradicación de la indigencia y la reducción de la pobreza mediante transferencias de ingresos públicos.

Veamos en primer término los supuestos del Ejercicio en cuanto a transferencias para erradicar la indigencia y disminuir los niveles de pobreza, antes de pasar a la consideración de los cambios en el mercado de trabajo.

2.1.1. Asignación a la niñez

El primer programa supone una asignación por hijo (desde su nacimiento hasta los 17 años de edad inclusive) que beneficiaría a todos los hogares cuyos ingresos los sitúan en niveles de indigencia, de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares y estimaciones propias. El Ejercicio adopta el supuesto de un hogar compuesto por los cónyuges y 2.3 hijos, algo superior al promedio de la EPH, habida cuenta de la tasa de natalidad más elevada que se registra en los hogares de los sectores de la población de menores ingresos.

El cuadro I muestra como iría evolucionando el costo del programa de asignaciones a la niñez a lo largo del período. Se atienden los supuestos de crecimiento de la población y se entiende que la asignación por hijo estaría indexada por el nivel del costo de vida año tras año. Al mismo tiempo se supone que una parte de la población “objetivo” iría saliendo de la indigencia, y aun de la pobreza, por la progresiva ampliación y mejora de las condiciones del mercado de trabajo. En el caso de la indigencia, la reducción de esa condición es marginal, pues se trata de un grupo que parte de una situación general muy desfavorable para su inserción en el mercado de trabajo, criterio que se refleja en la lenta disminución de los hogares que reciben el subsidio a la niñez, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro I					
Costo anual de un programa de asignación a la niñez					
	2008	2009	2010	2011	2012
Población Objetivo	1.580.298	1.519.011	1.459.779	1.409.506	1.360.218
Hogares Alcanzados	687.086	660.440	634.686	612.829	591.399
Costo total –en millones de pesos corrientes-	3.601,48	3.877,22	4.024,12	4.118,66	4.213,12
Costo total –en % del gasto público total-	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%
Costo total –en % del PBI-	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%

Nota:

Para el primer año se establece una asignación de \$400 por hijo, actualizable por el costo de vida en los años subsiguientes.

Fuente:

Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix

2.1.2 Asignación a la tercera edad

El segundo programa de transferencias directas establece una asignación, del valor de una canasta básica total, para mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 en situación de pobreza. De este modo, el diseño del programa permitiría erradicar la

pobreza en ese segmento etario de la población. Calculado en base al valor de la canasta básica total por adulto equivalente, el siguiente cuadro muestra cómo iría evolucionando el programa de asignaciones a la tercera edad a lo largo del período, mediando los supuestos adoptados en el Modelo respecto del crecimiento poblacional de este segmento de la población y la evolución de la canasta básica. En este caso no se incluye un supuesto de incorporación al mercado de trabajo, pues el programa atiende precisamente a quienes van saliendo -por edad- de las estimaciones de población económicamente activa.

Cuadro II					
Costo anual de un programa de asignación a la tercera edad					
	2008	2009	2010	2011	2012
Población Objetivo	638.706	587.412	537.837	495.761	454.509
Hogares Alcanzados	210.773	193.846	177.486	163.601	149.988
Costo total –en millones de pesos corrientes-	3.129,62	3.223,68	3.187,74	3.114,66	3.026,82
Costo total –en % del gasto público total-	1,0%	0,9%	0,8%	0,7%	0,6%
Costo total –en % del PBI-	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%

Nota:

Para el primer año se establece una asignación de \$400 por hijo, actualizable por el costo de vida en los años subsiguientes.

Fuente:

Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix

En el gráfico 6 se advierte una mejora sustancial con respecto al “efecto derrame” que muestra el gráfico 5, al incorporar transferencias directas previstas en este Ejercicio destinadas a los niños de los sectores de menores ingresos y a los adultos mayores para erradicar la indigencia y reducir la pobreza.



Nota:

Las tasas anuales resultan del promedio del primer y segundo semestre de cada año.

Fuentes:

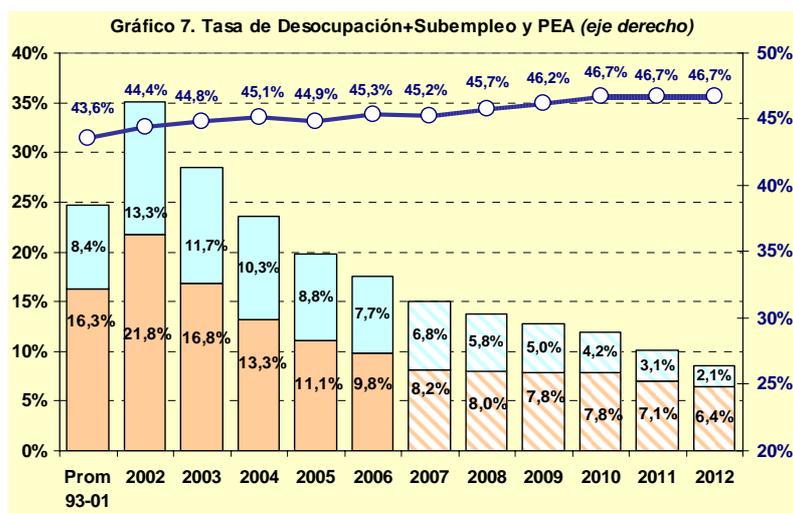
1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

2.2 Mercado de trabajo

En un programa de desarrollo con equidad, un mercado de trabajo cuya dinámica asegure altos niveles de empleo de creciente calidad es el camino más eficiente para reducir la pobreza e integrar una sociedad con inclusión social y niveles aceptables de cohesión y bienestar.

A lo largo del período, la creación de empleos de productividad y calidad cada vez mayores permite, en las simulaciones del Ejercicio, reducir la pobreza, que pasa de afectar a un 15,7% de los hogares en 2007 a 9,8% en 2012 (ver gráfico 6). La evolución del mercado de trabajo en este ejercicio se basa en un supuesto de elasticidad producto-empleo promedio de 0,30 (lo cual equivale a una variación de la productividad media aparente del trabajo cercana al 3% anual, o sea un incremento apreciable de la productividad a lo largo del período), y un comportamiento procíclico de la tasa de actividad (participación de la PEA en la población total), la cual llegaría a un máximo de 46,7% en 2012.



Nota:

Las tasas anuales resultan del promedio del primer y segundo semestre de cada año.

Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix

En ese contexto, con un crecimiento medio interanual del PBI del 7%, se crearían más de 350.000 puestos de trabajo adicionales año a año. Esos avances permitirán que a fines del período se llegue a una tasa “natural” de desempleo cercana a 6%. Asimismo, el subempleo, que actualmente afecta al 6,8% de la PEA, y en particular a la población joven que va ingresando al mercado de trabajo, se iría absorbiendo hasta llegar a un nivel del 2,1%.

Cuadro III Evolución del Mercado Laboral						
AÑO	PEA*	OCUPADOS			DESOCUPADOS	
		Ocupados totales	Subocupados demandantes (como % de la PEA)	Creación neta de empleos	Cantidad total	Como % de la PEA
2005	17.309.626	15.392.333	8,8%	425.965	1.917.293	11,1%
2006	17.672.903	15.943.125	7,7%	550.793	1.729.778	9,8%
2007	17.806.796	16.350.650	6,8%	407.525	1.456.146	8,2%
2008	18.181.632	16.733.380	5,8%	382.729	1.448.252	8,0%
2009	18.560.166	17.103.471	5,0%	370.091	1.456.695	7,8%
2010	18.940.584	17.461.154	4,2%	357.683	1.479.431	7,8%
2011	19.118.938	17.764.733	3,1%	303.579	1.354.205	7,1%
2012	19.297.099	18.062.367	2,1%	297.634	1.234.733	6,4%

*Sobre población total

Fuentes:

2005-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix

Las grandes desigualdades de ingresos y condiciones del mercado de trabajo que se han ido forjando en la Argentina a lo largo de las últimas décadas son resultado de distintos y complejos factores, entre los cuales se destaca el altísimo porcentaje de la PEA ocupada en actividades “no registradas” o “en negro”. Al respecto, el Ejercicio trabaja con una hipótesis de aumento de la proporción de empleo registrado sobre el total de ocupados del orden del 5,5% anual, no muy lejana a la que se viene registrando. Ese desplazamiento redundaría en un aumento del empleo registrado, del actual 60%, a un 80% en 2012. Se supone en el Ejercicio que la misma generación masiva de empleo, y la instrumentación de políticas activas adecuadas, tenderá a reducir las asimetrías del mercado de trabajo que tanto influyen en la distribución funcional y personal del ingreso.



Fuentes:

2003-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

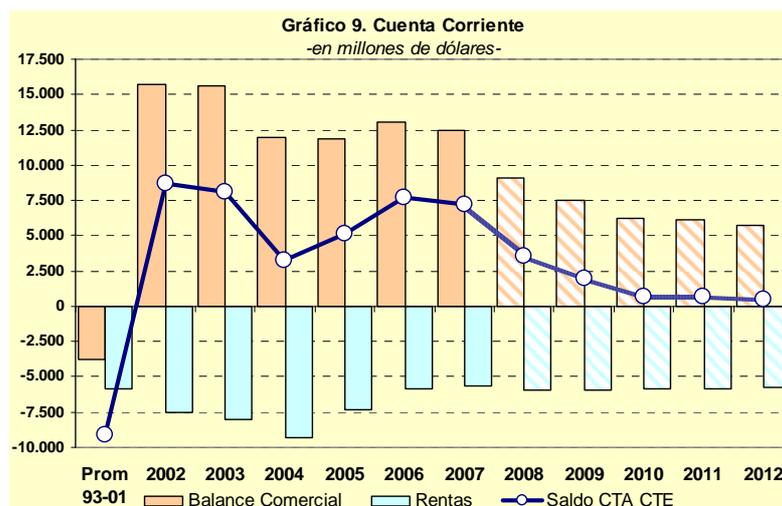
3. La sustentabilidad externa

La sustentabilidad externa del modelo se apoya en que se mantenga un tipo de cambio competitivo y se sigan políticas públicas activas y prudentiales que promuevan el crecimiento y diversificación de las exportaciones, así como un nivel razonable de importaciones y giros de divisas al exterior. Es condición fundamental del equilibrio externo el cuidado de los saldos positivos de la cuenta corriente, así como en general una mejora sustancial de la inserción argentina en las corrientes internacionales de comercio. Estos objetivos exigen salidas apropiadas del patrón tradicional dependiente de la exportación de bienes básicos, sobre todo de aquellos vulnerables a factores climáticos y de volatilidad internacional de precios.

3.1 La Cuenta Corriente

La cuenta corriente registraría saldos positivos para todo el período, aunque gradualmente declinantes. Este escenario se sustentaría en superávits de balance comercial que alcanzarían a cubrir los saldos deficitarios en concepto de rentas financieras (intereses, utilidades y dividendos).

De todos modos, como muestra el gráfico 9, el superávit de la cuenta corriente se iría reduciendo, al punto de plantear, para mantener la sustentabilidad externa, la aplicación de políticas prudentiales en la administración de los recursos financieros externos.



Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

3.1.1 Balance Comercial

Se ha visto que la sustentabilidad del sector externo se basa principalmente en los saldos positivos del balance comercial, que permiten contrarrestar la salida de divisas por el déficit de las rentas financieras (intereses de la deuda pública y privada, remesas privadas por utilidades y regalías). Sin embargo, como se observa en el gráfico 9, el balance comercial tiende a descender en el período: el vigoroso crecimiento de la actividad económica previsto en el Ejercicio se refleja en los incrementos de la demanda de importaciones, sobre todo –pero no sólo- las vinculadas a la formación y uso del capital, que muestran durante el período tasas levemente superiores a las exportaciones, a pesar del considerable crecimiento de estas últimas.

Existe el peligro de tener hacia el final del período un ligero problema de déficit del balance comercial. Esto hallaría solución por la vía de la política comercial, mediante un incremento de las exportaciones o una racionalización de las importaciones que, como es visible en el mercado doméstico, contienen una proporción significativa de bienes suntuarios o eficientemente sustituibles por el proceso de industrialización. Cabe esperar, por otra parte, la compensación de ese desequilibrio por la inversión de capital externo, que podría sustentarse en una parcial reinversión de utilidades de empresas de capital extranjero que operan en el país, a efectos de mantener su participación en un mercado en vigoroso crecimiento.

Las simulaciones de exportaciones e importaciones que muestran los gráficos 10 y 11 se basan en las tasas de variación y elasticidades, respectivamente, en relación al crecimiento y transformación de la economía, la demanda interna y la inversión.

La elevada tasa de aumento de las exportaciones de MOA y MOI, mayor que la de los otros componentes, se sustenta en el avance del proceso de reindustrialización y las ganancias de competitividad de la producción argentina de bienes y servicios, que no sólo permite abrir mercados externos, sino también una sustitución eficiente de importaciones. La estrategia de industrialización, que es una de las bases fundamentales del Plan Fénix, también deberá contribuir al incremento de las exportaciones no tradicionales con mayor valor agregado, procedente tanto de la industria como del sector agropecuario (mediante la extensión de la frontera agrícola y la continuada incorporación de paquetes tecnológicos), como nuevas actividades en expansión de las economías regionales.

En este sentido se prevé una creciente incorporación de la industria argentina a las corrientes de intercambio inter-industrial que caracterizan el comercio internacional

contemporáneo, especialmente dentro del ámbito regional, si bien éste es un proceso de carácter estructural, de maduración de mediano y largo plazo.

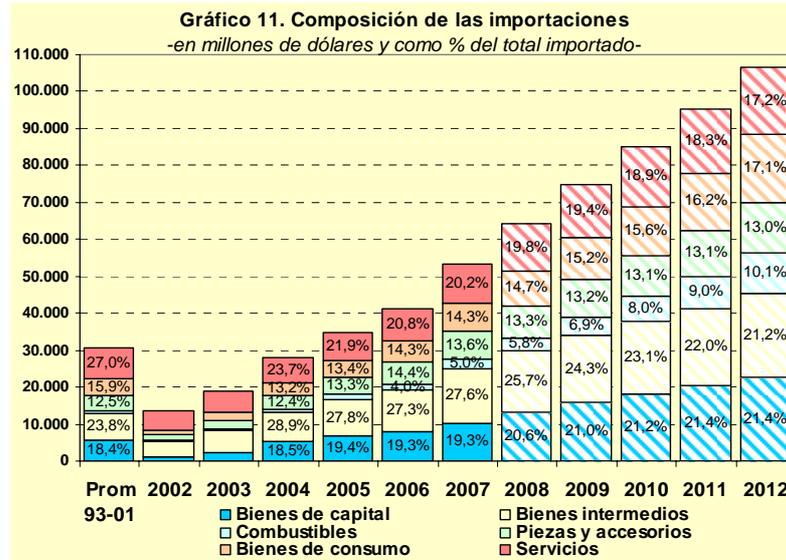


Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

Con respecto a las importaciones de bienes de consumo, se considera que su nivel y composición actual atiende la demanda sectores de ingresos altos y medios-altos. Se advierte aquí una obvia falencia en la tributación a los bienes de carácter suntuario. De todas maneras, en el Ejercicio se mantiene una razonable proporción de importaciones de bienes de consumo, en cuanto una parte apreciable de ellos atienden necesidades de consumo (del hogar, electrónicos, vestuario, calzado, etc.) de sectores de ingresos medios y aun bajos. No obstante, es de esperar que la industria nacional sea capaz de competir en forma creciente en estas ramas, por su propia dinámica y por una política activa de fomento de la producción local eficiente y que la resguarde de una indiscriminada desprotección.

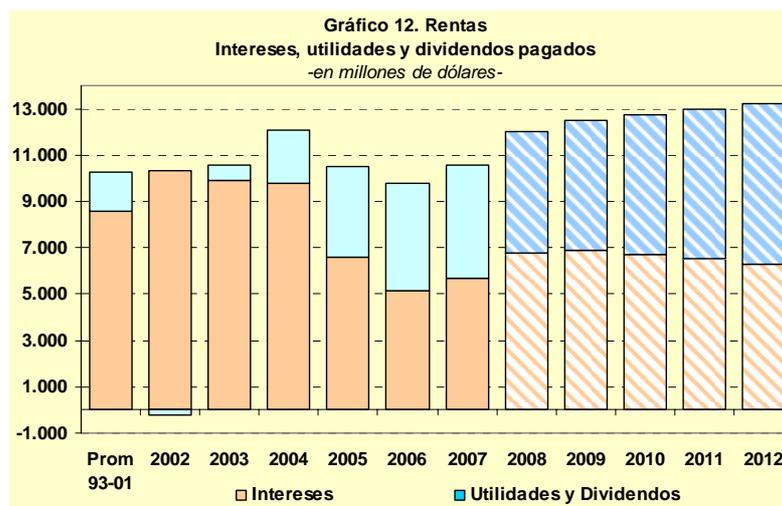


Fuentes:
 1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.
 2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

3.1.2 Rentas y transferencias

Con respecto a las rentas y transferencias, se supone un gradual incremento del nivel actual de giro de divisas al exterior, como se observa en el gráfico 12.

El Ejercicio contempla el aumento de los pagos de intereses en concepto de deuda pública, debido sobre todo a la incidencia del crecimiento de la economía sobre los bonos indexados al crecimiento del PBI. Por su parte, los giros en concepto de utilidades y dividendos, así como de intereses por la deuda privada, seguirán manteniendo un peso apreciable. La alta concentración de capital extranjero en la economía, heredada sobre todo de la década de los noventa, genera una mayor vulnerabilidad en la cuenta corriente por la remisión potencial de utilidades y pagos de la deuda privada. Esta herencia, que ya tiene un carácter estructural, constituye un desafío de política y de negociación, pública y privada.



Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

4. La sustentabilidad fiscal

En el Ejercicio la sustentabilidad fiscal implica la totalidad de los ingresos y de los gastos (corrientes y de capital) del gobierno central y los gobiernos provinciales. Este enfoque permite ponderar el efecto que tendrían determinadas medidas, en el ámbito de lo fiscal, que exceden la esfera del gobierno central.

El escenario fiscal se construye a partir de una hipótesis de aumento gradual y moderado de la presión tributaria de 0,5 puntos porcentuales del PBI por año, lo cual llevaría esa variable del 27,4% actual al 29,9% al finalizar el período. Se supone la incorporación de reformas al sistema tributario tendientes a dotarlo de un grado mayor de eficiencia y sobre todo de equidad, lo cual implicaría, entre otras cosas, aumentar el peso de aquellos gravámenes que imponen sobre la renta y la riqueza y reducir el de los que se imponen sobre el consumo de bienes-salario (véase la sección 4.2). El aumento de los recursos se traduciría en un incremento del gasto corriente y de capital, orientado a atender las necesidades que impone la deuda social, la provisión de bienes públicos y el desarrollo productivo.

4.1 Ingresos corrientes

El incremento del 0,5 puntos porcentuales de los ingresos tributarios ya mencionado, sería el resultado de la puesta en práctica de modificaciones impositivas tanto a nivel nacional como provincial. Se persigue mejorar sustancialmente la progresividad del sistema tributario, con un avance gradual que no comprometa su eficiencia recaudatoria. La tasa de incremento supone, asimismo, un sostenido avance en la lucha

contra la evasión y la elusión impositivas. Resulta evidente, por otra parte, que una tasa de crecimiento económico alta y sostenida, como la simulada en el presente Ejercicio, contribuye por sí a un aumento de la recaudación.



Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

Los recursos fiscales con los cuales se solventa el gasto público, incluyendo la estimación de los superávits anuales están compuestos en más de un 90% por ingresos tributarios. En cuanto al resto de los ingresos corrientes (ingresos no tributarios, venta de bienes de las administraciones públicas, rentas por propiedades, etc.) se mantendrían, para todo el período, en una proporción del 3% del PBI, valor estimado para 2007.

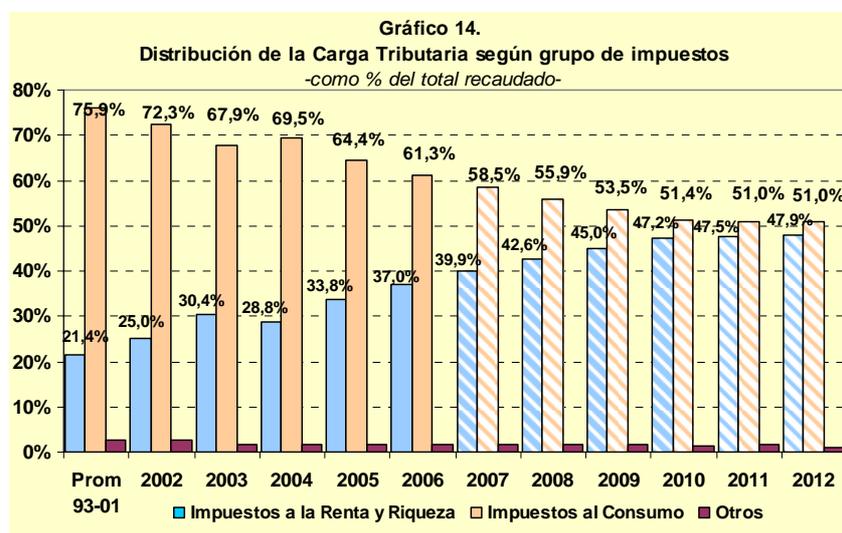
4.2 La distribución de la carga tributaria

La distribución de la carga tributaria es decisiva para la equidad del régimen impositivo y aun de la economía en su conjunto. Para discriminar esa distribución, se ha tomado como base una clasificación de los impuestos nacionales y provinciales en dos grupos. El grupo I contiene los tributos que gravan principalmente la renta y la riqueza y el grupo II aquellos que gravan principalmente el consumo. El gráfico 14 muestra el fuerte carácter regresivo de la estructura tributaria heredada, debido al gran peso relativo del grupo II sobre el total.

La clasificación anterior sirvió de base para las simulaciones del Ejercicio con respecto a los cambios en la distribución de la carga tributaria en el período 2008-2012. Los impuestos a la renta y la riqueza, que ascendían al 21,4% de la carga tributaria total en el promedio de los años de la convertibilidad, y que actualmente pueden estimarse en un 40% de la misma, pasarían a representar el 47,9% en el año 2012, o sea, al final del

período previsto en este Ejercicio. A la inversa, los impuestos que gravan principalmente el consumo y que durante la convertibilidad promediaron un 76% de la carga tributaria total y que para el año 2007 se estima que representaron algo más del 58%, descenderían gradualmente hasta el 2012, para constituir un 51% de la carga total. En la clasificación utilizada se excluyen otros impuestos que representan un porcentaje poco significativo del total recaudado¹.

Sin entrar al conflictivo temas de las retenciones, lo que se presenta en este ejercicio es una redistribución de la carga tributaria entre el grupo I por un lado, y el grupo II por el otro. Esto implicaría, entre otras cosas, un descenso discriminado del IVA. Es decir que se reduciría en primer término el IVA a los consumos básicos, y por otro lado, se dejaría un alto gravamen sobre los consumos suntuarios.



Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

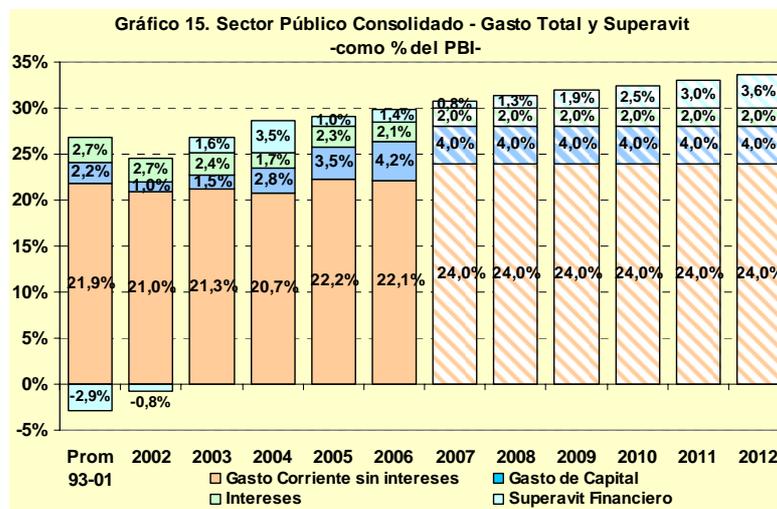
4.3 El gasto público

Debe insistirse en la importancia de examinar la redistribución del gasto público en las diversas finalidades y funciones del Estado, para la formulación de una estrategia definida de crecimiento con equidad, como plantea el Plan Fénix. También hay que considerar que las imprescindibles reformas del Estado suponen un nivel adecuado de remuneración de sus servidores. Esa restricción hace que en el Ejercicio se adopte un

¹ En base al asesoramiento de expertos en materia fiscal se calculó una traslación del 50% del impuesto a las ganancias (Grupo I) hacia el Grupo II (consumos), a fin de incorporar ese porcentaje del tributo al valor final de los productos que suelen realizar las empresas. Con este procedimiento, se considera que se logra una medida mejor de la distribución efectiva de la carga tributaria consolidada más allá de su estructura formal.

aumento de 2 puntos porcentuales en la participación de los gastos corrientes consolidados en el PBI

Es de destacar que dentro de los gastos de capital está incluida la inversión pública, que si bien no representa un alto porcentaje de la inversión total del país (IBIF), cumple con un papel fundamental en la inversión en infraestructura social y económica. Conforme a las consideraciones anteriores, se observa en el gráfico 15 que el gasto corriente se mantiene en el período en un 24% del PBI, y que los gastos de capital, en respuesta a las exigencias presentes y del desarrollo futuro, se mantienen en el 4% del PBI hasta 2012.



Fuentes:

1993-2007: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

2008-2012: Ejercicio de simulación y consistencia del Plan Fénix.

4.4 Las prioridades del gasto público

El aumento gradual de los ingresos fiscales (que llegan a representar el 33,6% del PBI en 2012) y el mantenimiento de los gastos totales en alrededor del 30%, configuran un panorama en donde el resultado de las cuentas públicas consolidadas arroja un superávit financiero creciente, que pasa de 1,3% del PBI en 2008 a 3,6% en 2012.

Es de notar que, como se vio en el capítulo dedicado a la brecha social, la erradicación de la indigencia y la reducción de la pobreza en los sectores más vulnerables insumirían, en las simulaciones de este Ejercicio, casi la mitad de ese superávit financiero en 2008 y a poco más de la décima parte en 2012. El resto podría asignarse a la provisión de bienes y servicios públicos (educación, salud, medio ambiente, seguridad, etc.), obras de infraestructura y políticas activas de fomento de la producción y la investigación científica y tecnológica.

El resultado (superávit) financiero reflejaría las dimensiones y límites de los recursos fiscales disponibles. El Plan Fénix presupone que las reformas del Estado y la adopción de una estrategia de desarrollo con equidad implica revisar el uso y asignación de recursos presupuestarios a nivel nacional y provincial. Surgen de este Ejercicio y sus antecedentes áreas prioritarias para la asignación del gasto público. Entre ellas destaquemos:

- a) Transferencias directas destinadas a la erradicación de la indigencia y la reducción de la pobreza.
- b) El apoyo a la generación masiva, directa e indirectamente, de empleos en condiciones dignas de salarios, seguridad social, etc.
- c) La generación de bienes públicos sociales: educación, salud, seguridad, medio ambiente, vivienda y hábitat.
- d) La generación de economías externas necesarias para el crecimiento, en particular, las de infraestructura energética, transporte y comunicaciones
- e) Políticas de incentivos a la producción y al desarrollo tecnológico.
- f) El fortalecimiento de un Estado eficiente para gestar, orientar y arbitrar el desarrollo con equidad.