

## Informe N° 182 / Octubre 2018

### ESTUDIO 2.

# Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto 2019

## Introducción

El proyecto de Presupuesto para 2019 presentado por el gobierno de Cambiemos tiene la intención de consolidar el ajuste económico global de la economía Argentina, bajo el paraguas de un supuesto ordenamiento de las cuentas públicas. En este sentido los números son claros: el ahorro fiscal será destinado a sostener el crecimiento en el pago de los intereses de la deuda pública. A esto se suma una redistribución regresiva del ingreso: aquellos que más tienen van a aumentar sus ingresos, mientras que las trabajadoras y trabajadores van a ser quienes paguen los costos de la crisis de deuda pública que comienza a dar indicios. En definitiva, es un presupuesto que amplía la desigualdad social y que compromete la inversión en salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, necesaria para garantizar un desarrollo económico y social sustentable en el largo plazo.

El gobierno pondera positivamente estos recortes en los servicios sociales básicos, como una continuidad respecto de años anteriores. En el mensaje del presupuesto 2019 explicita esto al señalar que: *"Estamos llevando adelante una significativa reducción del gasto primario para alcanzar el equilibrio fiscal. En 2016 bajamos el gasto primario real del sector público no financiero 0,8%; en 2017, 3,0%; en 2018 proyectamos que caiga 6,2% (ya se redujo 6,4% en los primeros 8 meses del año); y para 2019 proyectamos una reducción de 7,7%. Como porcentaje del PBI, el gasto primario del Sector Público Nacional habrá pasado de 24% en 2015 a 20% en 2019. Tamaño esfuerzo en el saneamiento de las cuentas públicas es inédito para la historia argentina."* (Síntesis Presupuesto 2019: 7). Hay que agregar que sumados los "Pagos por Servicio de la Deuda" el

gasto como porcentaje del PBI pasa a ser del 23,4%, según el mismo mensaje del Presupuesto (ver página 208 del Mensaje).

El eje del ajuste fiscal se resume en la propuesta de **"Déficit Primario Cero"** (no incluye el pago de intereses), lo cual surge de un aumento en valores nominales de los ingresos totales (41,8%) con respecto a los gastos primarios que aumentan 24,5%. Sin embargo el pago de intereses por la deuda pública asciende a \$596.065 millones, lo que significa un incremento del 49% con respecto al año 2018 (equivalente a pasar del 2,9% del PBI en 2018 a 3,2% en 2019).

La situación de las provincias también se agrava con el ajuste, ya que sólo en transferencias corrientes recibirán un 17,5% menos, en términos nominales, respecto de 2018 y deberán hacerse cargo de los servicios de transporte y las obligaciones de pagar subsidios que antes pagaba la nación.

El presente informe se estructura en cuatro apartados. El primero analiza las proyecciones macroeconómicas que se presentan en el Presupuesto 2019 y que constituyen la base para la planificación económica del conjunto de actores locales y extranjeros. En el segundo apartado, se presentan los lineamientos generales de la política presupuestaria, destacando los principales ítems afectados por el ajuste. Luego, se analizan los aspectos principales en el presupuesto público: ingresos, gastos primarios y gastos por jurisdicción. En el cuarto apartado se realizan algunos comentarios respecto de la recaudación y finalmente se presentan algunos comentarios finales.

## Las proyecciones macroeconómicas del Presupuesto

La Ley de Presupuesto constituye una herramienta fundamental para la política económica del país, ya que en ella se proyecta la evolución de las principales variables macroeconómicas. En este sentido, es importante para la formación de expectativas sobre la trayectoria que seguirá un conjunto de indicadores relevantes para el funcionamiento global de la economía. Sin embargo, el Presupuesto 2019 no otorga una clara previsibilidad a los ingresos y gastos públicos para el próximo año, desde el momento en que parte de pronósticos y proyecciones poco creíbles para el conjunto de actores económicos, considerando el bajo cumplimiento de las proyecciones de los presupuestos 2017 y 2018.

Respecto al funcionamiento de la economía, el presupuesto proyecta que la misma caerá en 2018 un 2,4% y en 2019 la contracción será del 0,5%. Esta contracción se explica por una caída en el consumo público del 3,4% y de la inversión en el orden de 9,7%, caídas que no se verán

compensadas por el consumo privado, ya que crecerá apenas un 1,6%, sino por un sensible aumento de las exportaciones, del orden de 20,9% en términos reales. Si este incremento en las exportaciones no se consolida, se profundizará la caída del PBI; pero incluso bajo el cumplimiento de las proyecciones del presupuesto, dada la contracción, se prevé una tasa de desempleo creciente.

La inflación interanual a diciembre de 2019 se proyecta en un 23% y está calculada en base a una inflación promedio del 34,8%. A todas luces un valor irreal teniendo en cuenta que la variación del IPC para el año en curso superará el 45% y que la inercia inflacionaria es creciente.

En cuanto al tipo de cambio promedio, se determinó un precio del dólar de \$40,1 para todo el año 2019. De ser cierto este valor, generará una apreciación cambiaria real que producirá severos problemas de competitividad y acentuará los problemas de empleo. De ser falso, la inflación será mayor y dada la gran imprevisibilidad de la política del Banco Central, resulta difícil imaginar un escenario donde las proyecciones sean ciertas.

Finalmente, el crecimiento proyectado de los ingresos fiscales considera un incremento del IVA en el orden del 31,6%, muy por encima de la inflación punta a punta de 23%. En un escenario donde el consumo cae un 3,4%, resulta difícil imaginar que la recaudación por IVA crezca por encima de la inflación.

**Cuadro 1. Proyecciones en el Presupuesto 2019**

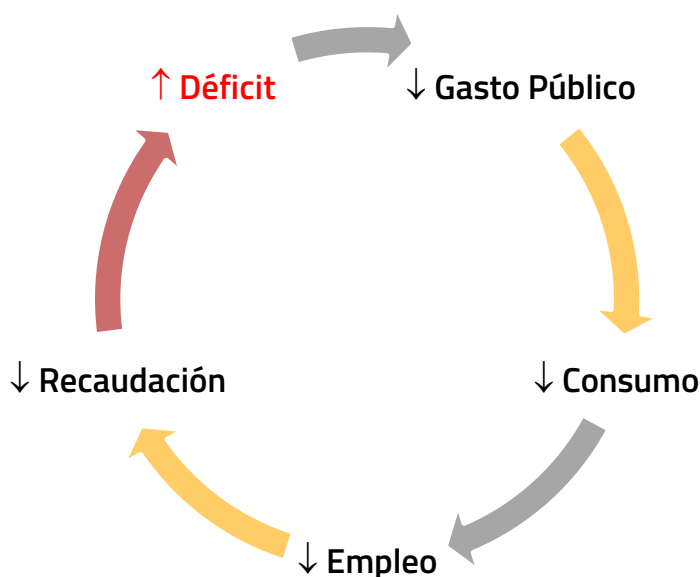
| CONCEPTO                            | PROYECCIÓN          |
|-------------------------------------|---------------------|
| Variación del producto              | -0,5%               |
| Inflación "punta a punta" Diciembre | +23%                |
| Inflación promedio en 2019          | +34,8%              |
| Valor del dólar promedio 2019       | \$40,1              |
| Variación de las exportaciones      | +20,9%              |
| Superávit comercial                 | US\$ 5.800 millones |
| Déficit del balance de servicios    | US\$ 4.400 millones |
| Déficit de cuenta corriente         | -2,2% del PBI       |

Fuente: Elaboración propia en base al proyecto de ley de presupuesto 2019

## Los lineamientos generales de la política presupuestaria

Los lineamientos generales de la política presupuestaria son consistentes con el ajuste que se propone realizar Cambiemos. Se trata de un presupuesto que recuerda la etapa 1999-2002, en que se pretendía alcanzar el “Déficit Cero”. Como aquella vez, la disminución del gasto público recae sobre salarios, jubilaciones y obra pública, retroalimentando el círculo vicioso de la ortodoxia:

**Figura 1. Círculo vicioso del ajuste**



Al reducir salarios, asignaciones familiares, obra pública, etc. El gobierno nacional reducirá el consumo de los sectores de menores recursos (que vuelcan su ingreso al mercado interno), así como el empleo y la producción. Con ello, no sólo se resienten el empleo, el salario y la demanda, sino además la propia recaudación, que depende fuertemente del consumo interno (IVA, Ingresos Brutos, vehículos, etc.). Por ende, la lógica del Déficit Primario Cero, similar a la aplicada por D. Cavallo en el año 2001, profundiza la recesión y la crisis en el país, lo que empeora aún más el problema fiscal.

Dentro de esta lógica del ajuste, estos son algunos de los principales rubros a tener en cuenta:

## 1. Pensión Universal por Adulto Mayor condicionada

Si bien se reivindica este derecho de los/as mayores (seis millones de personas reciben algún tipo de jubilación o pensión), se propone restringir el acceso a esta prestación, volviéndola incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia. Para tener presente el significado de esto, implica que una persona que hoy cobra la jubilación mínima (\$ 8.637) no podrá complementar legalmente ese ingreso, práctica habitual por muchos/as a quienes esa cifra no les alcanza. A este aspecto se suma que las jubilaciones, desde la reforma previsional votada en 2017 que modificó el método de cálculo de actualización, ha perdido poder de compra este año y lo seguirá haciendo.

## 2. Vivienda y crédito hipotecario minimizados

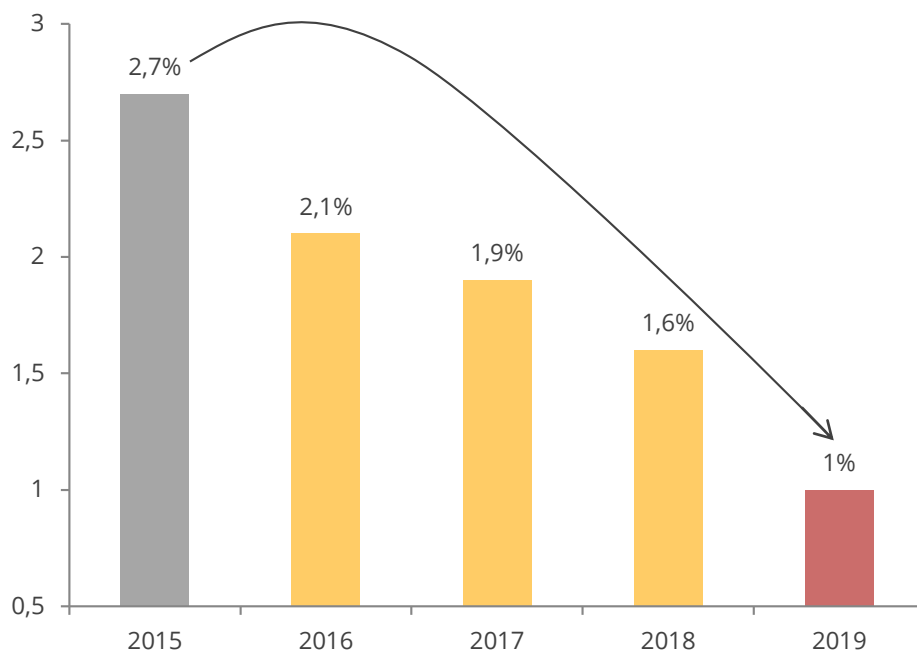
La solución habitacional para los 3,8 millones de hogares en situación precaria no está en las prioridades del presupuesto. Se seguirá reduciendo, como ocurre desde 2016, la potencia del PROCREAR, mientras se reconoce que el sistema de créditos UVA no ha alcanzado profundidad. En los hechos, este programa se ha visto enormemente reducido en 2018 debido a los saltos en la inflación, que han incrementado el costo de repago del mismo así como las condiciones de acceso: hoy se necesitan más de \$ 73.000 para ser beneficiario.

## 3. La inversión pública

Sin dudas el sector que más se resiente en las políticas de ajuste es la obra pública. La inversión pública nacional en infraestructura ha caído de manera sistemática desde 2016, como puede observarse en el gráfico 1.

La inversión pública nacional en infraestructura ha pasado de 2,7% del PBI en 2015 a 1,6% en 2018 y se encamina, de acuerdo a este presupuesto, a caer al 1%. El gobierno nacional preveía reemplazar esta merma con los proyectos de Participación Público Privada, que se encuentran prácticamente descartados. La caída en la obra pública representa una disminución real de 50%, lo que tendrá consabidos impactos negativos en el empleo, el consumo y los salarios, toda vez que al incrementarse la desocupación la misma presiona a la (aun mayor) disminución de los ingresos salariales. Sumado al efecto multiplicador negativo en las industrias proveedoras de insumos de la construcción (cemento, hierro, aluminio, etc.) y en los proveedores de estas industrias y sus derivados.

**Gráfico 1. Evolución de la inversión pública en infraestructura del Gobierno Nacional, en porcentaje del PBI. Años 2015-2019.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y del mensaje de presupuesto 2019.

#### **4. Ausencias que expresan ideología**

Los lineamientos no priorizan la creación de empleo, apenas auguran una suerte de “pase mágico” desde beneficiarios de programas sociales a empleo privado registrado. Además de ser simplemente una expresión de deseo, no se prevén programas, políticas ni herramientas para alentar este proceso, máxime teniendo en cuenta que el sector público seguirá expulsando trabajadoras y trabajadores tanto en lo que queda de este año como en el 2019.

## Los principales cambios en el Presupuesto

El equilibrio fiscal proyectado en el resultado primario surge de esperar mayores aumentos en los ingresos que en los gastos primarios. Veamos aquí en profundidad este punto.

### 1. Ingresos Totales

La reimposición de derechos de exportación (primarias se aplicará la suma fija de \$ 4 por dólar y para el resto \$ 3 por dólar) destaca como el impuesto que más crece en términos interanuales (273%). Sin embargo, aún luego del aumento, el monto representa el 30% de lo recaudado por IVA neto de reintegros.

En relación con el impuesto a las ganancias, se estima un crecimiento nominal del 25%, uno de los gravámenes que menos crece. Esto significará una caída en la recaudación en términos reales del orden del 10% por este concepto para 2019. Con el agravamiento de que se espera que aumente la recaudación de este impuesto para la cuarta categoría con motivo de la eliminación de las exenciones y deducciones que no están contempladas en la ley de impuesto a las ganancias (por ejemplo: viáticos, movilidad, bonificación especial, dedicación funcional, responsabilidad jerárquica, desarraigo, etc). A esto se suma el hecho de que el presupuesto no prevé la actualización del mínimo no imponible por lo que seguirá utilizándose el índice RIPTE para su actualización. Por aplicación de ese índice, desde 2016 se incrementó todos los años la cantidad de trabajadores afectados por el impuesto, llegando este año a superar los 2,2 millones de trabajadores contra el millón que pagaba en 2015.

A lo anterior se agrega que la recaudación esperada por el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta cae un 56% respecto del año 2018.

Con estas modificaciones, la relación ganancias (reales y presuntas) respecto del IVA empeora ya que, mientras que para 2018 el impuesto a las ganancias (reales y presuntas) representaba el 68% del IVA, para 2019 se espera que esta diferencia se reduzca al 63%. Sin dudas, siempre que crezca relativamente más la recaudación en impuestos indirectos como el IVA, se castiga más a los que menos tienen, ya que dichos tributos representan una mayor parte de sus ingresos.

Finalmente proyecta una venta de acciones y participaciones del Estado Nacional en empresas privadas equivalente al 2% de la Recaudación total

## 2. Los gastos primarios

Los gastos corrientes caen 8 puntos porcentuales en términos reales, dado que se espera un crecimiento del 27% versus una inflación promedio del 34,8%. A su vez, el impacto de esa caída no es neutral. La mayor caída nominal aparece en las transferencias corrientes a las provincias (17,5%), lo que en términos reales implica un recorte superior a su cuarta parte. Esto significa menos fondos destinados a Educación y Desarrollo Social en las provincias, y un incremento de la presión sobre el sostén de los presupuestos provinciales. Vale la pena señalar, además, que el rubro “Otras transferencias”, significativo ya que representó más de la mitad de lo transferido por Educación en 2018, cae a la mitad (-48%).

Por otra parte, los subsidios económicos caen prácticamente un 7% (términos nominales), que en particular se explica por una caída fuerte de subsidios al transporte: 25%. En energía el recorte será del 1,6% en términos nominales. Desde luego, la contracara de esta política de reducción de subsidios involucra un incremento de tarifas, con el consecuente golpe al bolsillo de los trabajadores y trabajadoras.

Las transferencias a Universidades y Jubilaciones se ubican entre los ítems que más crecen, 39,7% y 37,6%, respectivamente. Que las jubilaciones crezcan en ese valor tiene sentido, teniendo en cuenta que la inflación esperada (que se desprende del relevamiento de expectativas del Banco Central), en el período que se aplica para la actualización jubilatoria (entre julio de 2018 y junio de 2019) podría alcanzar el 37%. No obstante, la Asignación Universal para Protección Social se incrementa apenas un 20,4% en términos nominales, significativamente por debajo de la inflación. Esto resulta llamativo ya que debería incrementarse de la misma manera que las jubilaciones, según la fórmula de movilidad. Adicionalmente, se reducen los adicionales por zona para nuevos y nuevas beneficiarias de AUH, salario familiar y jubiladas.

Los gastos de capital bajan en la mayoría de los rubros: energía, transporte, educación y vivienda. Y existe sólo un crecimiento en agua potable y alcantarillado del orden del 22%, por lo que también cae en términos reales. En términos agregados la caída es del 8,6%, lo que representa un monto de \$17.369 millones menos, una suma nada despreciable, tomando en cuenta la necesidad de infraestructura de los ítems recortados.

### 2.2. Gastos por jurisdicción

El análisis de gastos por jurisdicción es otra manera de observar los recortes presupuestarios, esta vez observando cuáles son los Ministerios que más y menos pierden en términos



relativos. Una vez más, a partir de dicho análisis es posible ver el sesgo antipopular del recorte.

Como hemos mencionado, cuando se compara la distribución de los nuevos gastos con la variación de la inflación promedio (35%), los ministerios tendrán, en términos reales, menos presupuesto que en 2018. Desde luego, existe un único ítem que aumentará por encima de la inflación: los Servicios de la Deuda que se incrementa un 50% nominalmente. Vale la pena señalar un elemento adicional sobre este último punto: dado que el presupuesto 2019 prevé un tipo de cambio a los valores actuales, la necesidad de pesos por cada dólar para el pago de intereses es un piso que difícilmente no sea superado, por lo que toda depreciación de la moneda nacional, continuará incrementando el mencionado 50%.

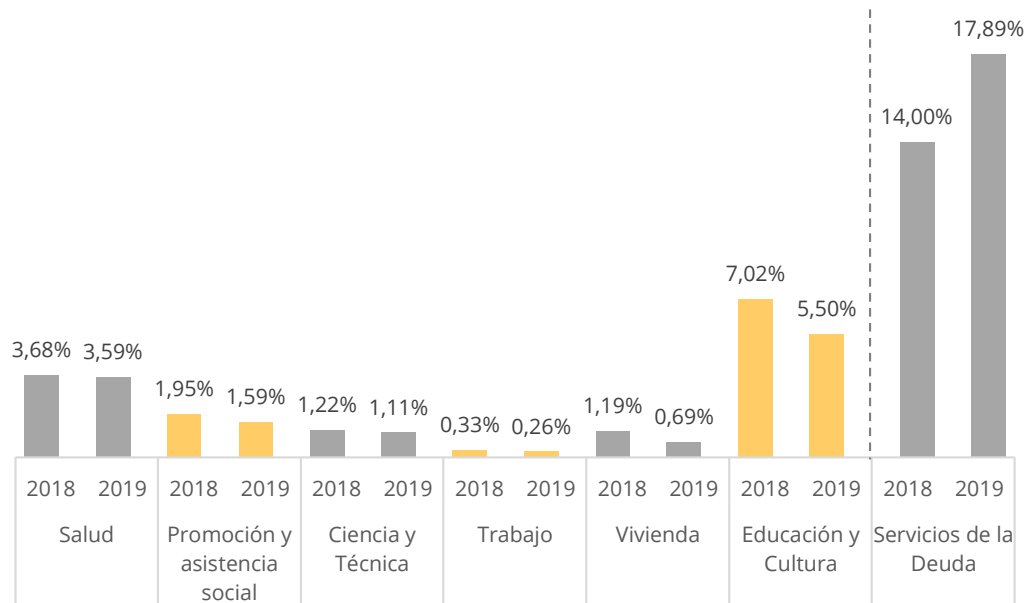
Los ministerios con mayores caídas, Transporte (-46%) y Hacienda (-31%), se explican por los recortes dirigidos a la baja de subsidios (transporte y energía). Es decir, nuevamente son expresión de un costo adicional en términos de incrementos de tarifas de los servicios. En tercer lugar aparece el Ministerio de Producción y Trabajo, con un recorte real del 17%. En particular, los fondos en servicios sociales vinculados a trabajo caen por encima, un 18% real.

## **El ajuste en los servicios sociales como contrapartida del incremento en los servicios de la deuda**

En la proyección de gastos por finalidad y función, el concepto “Servicios de la Deuda Pública” crece en su participación desde el 14% del total del presupuesto de gastos 2018 al 17,89% en el 2019. Como contrapartida de este incremento, se hace evidente el ajuste en los rubros destinados a Servicios Sociales y sus funciones, como el caso del rubro “Salud” que tenía una participación relativa del 3,68% del gasto público total en 2018 y en el 2019 cae a 3,59% sobre el total y “Educación y Cultura” que sufre el recorte mayor descendiendo su participación del 7,02% al 5,5% (ver gráfico 2).

Como resultado vemos que el gasto en Servicios de la Deuda es 5 veces el presupuesto de salud, 11 veces el de Promoción y Asistencia Social, 3 veces el de cultura, 16 veces el de ciencia y técnica, 70 veces el de trabajo, 26 veces el de vivienda y urbanismo, 31 veces el de Agua potable y alcantarillado y 84 veces el de Industria.

**Gráfico 2. Gasto por finalidad y función. Años 2018 y 2019.**



Adicionalmente, en el artículo 53 del proyecto de Ley de Presupuesto 2019, se propone una modificación al artículo 65 de la Ley de Administración Financiera, que regula las reestructuraciones de la deuda pública. La modificación propuesta elimina los requisitos exigidos sobre los nuevos acuerdos de reestructuración de deuda, que actualmente deben cumplir con mejores condiciones en relación a *"los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales"*. Con la modificación este texto será reemplazado por: *"El PODER EJECUTIVO podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública y los avales otorgados mediante su consolidación, conversión o renegociación, **atendiendo a las condiciones imperantes del mercado financiero**"*. Al mismo tiempo, la nueva norma permitiría acordar una reestructuración sin que medie el Congreso. La necesidad de introducir estas modificaciones levanta las sospechas de posibles reestructuraciones de deuda en el corto o mediano plazo bajo condiciones que no serán necesariamente favorables para el país.

## Comentarios finales

El proyecto de presupuesto para 2019, remarca la meta de "Déficit Cero" que pretende alcanzar el gobierno para el próximo año, en línea con las exigencias del Fondo Monetario Internacional. Para alcanzar la meta fiscal se proyecta un fuerte ajuste en 2019: contracción del gasto público corriente (en términos reales y sub-ejecución), caída del gasto en capital,

reducción de subsidios a los servicios públicos (se esperan nuevos incrementos de tarifas) y reducción del monto real de masa salarial a trabajadores del estado.

El ajuste al conjunto de la clase trabajadora se evidencia de manera triple. Primero, por el lado del gasto público, debido a los incrementos de tarifas (por baja de subsidios) y al recorte en los servicios sociales básicos que el Estado (en sus tres niveles) presta a la ciudadanía. Segundo, desde los ingresos, a través de recortes en los salarios y jubilaciones en término reales y por una mayor carga impositiva. Tercero, por el lado de la actividad económica, con despidos continuos producto de la estanflación con apreciación cambiaria que está implícita en los supuestos macroeconómicos de base, agravada por la caída en la obra pública y su efecto multiplicador.

Como contracara al ajuste del trabajo se observa la expansión vertiginosa de la bicicleta financiera. El presupuesto destinado al pago de intereses de la deuda pública crece casi 50% y ya compromete el 16% de los ingresos totales (pasando a representar el 18% del gasto total). Con el agravante de que la deuda pública seguirá creciendo en 2019 y comprometerá en años posteriores un porcentaje mayor del presupuesto público; y, en caso de modificarse la Ley de Administración Financiera, posibles reestructuraciones de deuda no se garantizarán en condiciones sean favorables para Argentina.