

El presupuesto en el centro de la escena

Como pocas veces en el presente siglo, el presupuesto de la Administración Pública Nacional de la República Argentina, ocupa un lugar de gran visibilidad y es objeto de diversos análisis en el debate político y social.

Sin pretender brindar un listado exhaustivo de las razones que han llevado a ello, es ineludible mencionar la actual recesión, la volatilidad financiera y cambiaria, el nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (tras el fracaso express del anterior), el ajuste fiscal y social asociado y el hecho de que se trata del presupuesto correspondiente a un año de recambio presidencial. Atento a eso, agregar algún elemento novedoso al análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto para 2019, requiere de un notable esfuerzo intelectual, a la vez que no puede desconocer algunas cuestiones básicas que, pese a integrar la mayoría de los estudios en circulación sobre el tema, resultan completamente insoslayables.

En tal sentido, vale caracterizar, brevemente, al presupuesto, mediante algunos de sus elementos principales, que son de público conocimiento y de actual debate, tanto a nivel académico, como mediático y político.

Es un presupuesto de ajuste: Prevé una caída real de la casi totalidad de sus partidas de gasto (siendo los servicios de la deuda la mayor excepción en la materia) por efecto de un aumento nominal en 2019, respecto a 2018, inferior a la inflación. Incluso, para los gastos de capital (compra de equipamiento y obra pública), se proyecta una importante caída nominal.

Es un presupuesto inconsistente y desactualizado: la primer desactualización, en tiempo e importancia, viene dada por no contemplar el nuevo acuerdo con el FMI (negociado horas después de presentado el proyecto de ley de presupuesto), pero además presenta múltiples inconsistencias en sus proyecciones macroeconómicas: desde una subestimación del valor del dólar, hasta un “crecimiento negativo” (en rigor caída de la actividad económica) que es menos de un tercio del previsto por el propio Fondo Monetario (previsión, por cierto, excesivamente optimista), pasando por un crecimiento de las exportaciones que no se sustenta en ningún supuesto razonable. Dado que todo indica que la inflación que el presupuesto 2019 considera para el año próximo también resultará notoriamente inferior a la real, implica que el nivel de ajuste señalado en el punto anterior será aún más alto que lo previsto, en términos reales.

Es un presupuesto no sólo con problemas de confianza, sino también de autoestima: El proyecto de Ley de presupuesto no cree en si mismo, como se verifica en una insólita sección del Mensaje que lo acompaña (riesgos fiscales), que busca ofrecer algún tipo de salvaguarda conceptual del tipo: “puede fallar”. Es importante destacar que este tipo de elemento no ha sido incluido con anterioridad en el presupuesto nacional de nuestro país. Ello obedece a que todo presupuesto, es, por definición, un ejercicio de anticipación, y por tanto de estimación, por lo que la necesidad de aclarar explícitamente que la misma “puede fallar” es un aviso de que lo hará.

Es un presupuesto “contrabandista”: una Ley de presupuesto debería referir, únicamente, al presupuesto. Sin embargo, el presente proyecto, camufla, dentro de una ley más amplia, toda una serie de reformas: impositivas (más personas pagarán el impuesto a las ganancias), previsionales (menos personas cobrarán la Pensión Universal para el Adulto Mayor) y que hacen a la administración financiera (el Estado podrá renegociar la deuda, sin permiso del

Congreso y sin garantizar mejores plazos, montos e intereses) y al federalismo fiscal (las provincias y municipios absorberán los subsidios a la energía y el transporte y/o aumentarán las tarifas).

Transcendiendo entonces las características especiales del presente proyecto de Ley de Presupuesto, interesa entonces apreciarlo en un marco temporal y conceptual más amplio, como es el de una gestión de gobierno y el de sus implicancias en términos de contribución al crecimiento económico y el empleo, respectivamente.

En tal sentido, resulta de utilidad comparar el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2016, formulado y aprobado durante la anterior gestión de gobierno y modificado y (sub) ejecutado por la actual, con el presente Proyecto 2019.

De igual forma, una clasificación posible de los gastos corrientes y de capital del Estado, siguiendo las definiciones de la Comisión Europea y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, según su creciente importancia, en cuanto a efectos sobre el producto y el empleo, es:

Grupo 1: Pago de intereses de la deuda, dado que son recursos que se detraen de cualquier potencial uso productivo, su efecto, cualquiera sea su nivel, es siempre negativo sobre la economía local (a menos que creamos de tales pagos dependerá la proverbial lluvia de inversiones, a estas alturas, garantizada para el “tercer semestre” del año). Dicho pago de intereses (que no incluye el pago del capital de dicha deuda, en rigor, en permanente renegociación y/o reciclaje) representaba en la previsión original para 2016 un 7% del total de erogaciones, para el 2019 se prevé que sea un 18% (y dado que están denominados, mayoritariamente, en moneda extranjera, de ser el tipo de cambio del año que viene mayor a los 40,1 pesos por dólar previstos, incrementará el peso de estos intereses en el gasto total, cuestión, curiosamente, omitida, en el análisis de los riesgos fiscales del Mensaje).

Grupo 2: Gastos de funcionamiento (salarios, bienes de consumo, servicios) del Estado (en especial en lo que hace a administración gubernamental) y jubilaciones y pensiones, cuyo principal impacto en la actividad económica, proviene del impulso que brindan a la demanda efectiva. El peso de este tipo de gasto en el total crece levemente, pasando del 39% del total al 44%.

Grupo 3: Gastos vinculados con la enfermedad y discapacidad (pensiones no contributivas por invalidez), exclusión social (erogaciones en promoción y asistencia social), vivienda (así como urbanismo), familia y niños (asignaciones familiares, incluyendo la AUH) y Desempleo (seguro de desempleo), además de la obligación social y moral de atender a la población más vulnerable, este tipo de erogaciones apuntan directamente a socializar el cuidado y reducir las brechas de género en materia de participación laboral, promoviendo una sociedad más integrada, igualitaria, así como un mayor nivel de producción y empleo. Los recursos asignados a estos fines, en el proyecto de presupuesto 2016 eran un 13% del total, bajando a un 11% en 2019.

Grupo 4: educación (y cultura), políticas activas en el mercado de trabajo (tales como las desarrolladas por el ex Ministerio de Trabajo, salud, investigación y desarrollo (ciencia y técnica) y formación bruta de capital fijo (gastos de capital), serían las asignaciones presupuestarias con mayor efecto (positivo) sobre la producción y el empleo, y han pasado de totalizar un 21% del total en 2016 a un 14% en 2019.

Dado que la suma de los grupos 3 y 4, que son las erogaciones que, más claramente, fomentan un crecimiento sostenido y un país integrado y de iguales ha bajado 9 puntos porcentuales y que el pago de intereses de la deuda, que representa obligaciones contraídas en los años previos (de 2016 a 2019 para la fuga de capitales) ha crecido 11 puntos porcentuales, se puede concluir que, efectivamente, el proyecto de Ley de Presupuesto 2019 propone cambiar futuro por pasado.