

PRESUPUESTO 2004

NOTAS PRELIMINARES SOBRE EL CONTEXTO GENERAL

(borrador para la discusión –no citar)

Alberto Barbeito¹
Rubén M. Lo Vuolo
Corina Rodríguez Enríquez

El contexto macroeconómico y los lineamientos fiscales del proyecto de presupuesto 2004 ratifica las orientaciones de política definidas en el acuerdo con el FMI y, al mismo tiempo, pone en evidencia los estrechos límites que estas orientaciones otorgan al manejo de la política económica. **En breve, el análisis no permite ratificar el modo “progresista” y “alternativo” que el gobierno pretende para su proyecto de Presupuesto 2004 y el acuerdo firmado recientemente con el FMI.**

El eje central del proyecto de Presupuesto es garantizar la obtención de un piso más alto de superávit fiscal sobre la base de ajustar el gasto en términos reales. En este sentido, el proyecto de presupuesto – instrumento central del Plan de Gobierno – **es una señal de continuidad antes que una expresión de cambio:** mantiene la lógica de ajustar los gastos a los recursos que puedan recaudarse con la matriz tributaria existente, en lugar de plantearse una estrategia diferente, partir de considerar las necesidades económicas y sociales, estimar los costos correspondientes, fijar prioridades y definir las acciones que aporten los recursos de financiamiento en el contexto de un régimen económico y social diferente.

I. Las hipótesis del contexto macroeconómico.

El proyecto estima que continuará la reactivación económica de este año, aunque con un ritmo más atenuado. El PBI crecería 5.5% en el 2003, aunque datos recientes hacen suponer una tasa superior al 6% ó 6½ %, mientras que el crecimiento para el período 2004-2006 se estima en 4% anual. En cualquier caso, **el proyecto prevé que el ritmo de crecimiento se ha de desacelerar y este es el punto relevante porque está reconociendo la existencia de límites estructurales a la actual reactivación pero sin plantear alternativas para superarlos.**

Para que se entienda, basta un ejemplo. De cumplirse estas previsiones, a fines del 2004 se estaría cerca de recuperar la caída del PBI ocurrida durante el 2002 (–10.9%). De mantenerse el ritmo previsto para los años siguientes, **al concluir el mandato del**

¹ Investigadores Principales, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (Ciepp).

presidente Kirchner (2007) el producto por habitante todavía estaría por debajo de los valores del año 1998².

Otro punto relevante es la hipótesis de inflación, la cual plantea un cambio importante respecto de la tendencia de los últimos meses. En los primeros 9 meses del 2003 el índice de precios al consumidor (IPC) acumula un aumento de 2.6% y en los dos últimos meses (agosto-septiembre) la tasa de inflación fue cero. Sin embargo, según el proyecto de presupuesto el IPC aumentaría en 2004 “punta a punta” 10.5% y el índice de “precios implícitos” en el PBI tendría un incremento de 9% como promedio del año. Como resultado de la combinación de las hipótesis de crecimiento del producto real y la inflación, el PBI nominal (precios corrientes) tendría en aumento de 13.4% en el 2004, alcanzando 416.800 millones de pesos.

Como se señala más abajo, diversos analistas han señalado que esta hipótesis inflacionaria no se desprende del propio escenario de comportamiento económico y que sólo se puede explicar por presiones de costos estructurales, como es el caso del eventual aumento de **tarifas**. Por otro lado, se señala que en términos de la estimación del crecimiento del PBI nominal, una menor inflación podría ser compensada por un eventual crecimiento superior al estimado. Lo que no está en discusión es una preocupación que necesita enfatizarse: **la posibilidad de que el aumento de tarifas, realizada en un contexto de ausencia de políticas masivas de distribución del ingreso y de cambio de régimen económico, impacte sobre la inflación y al mismo tiempo frene el crecimiento.**

Esta preocupación se acentúa cuando se observa que, a pesar de la inflación estimada, se **proyecta una disminución del valor nominal del dólar**. El valor de la principal divisa caería de un promedio de \$ 2.94 en el 2003 a \$ 2.84 en el 2004 y supuestamente continuaría prácticamente en este valor nominal en los dos años siguientes. La conclusión, es que la política es **continuar una tendencia hacia la re-valoración del peso**, lo cual no aparece como política razonable ni tampoco en línea con otros objetivos económicos proclamados por el gobierno³.

No obstante la baja del tipo de cambio real, la autoridad económica estima que las exportaciones continuarán creciendo, aunque a un ritmo inferior a las importaciones. El saldo positivo de la balanza comercial en el 2003 de us\$ 15.500 millones, sería de us\$ 14.680 millones en el 2004; us\$ 13.800 millones en el 2005 y us\$ 13.300 millones en el 2006.

Además de la preocupación por esta **tendencia declinante**, cabe aquí otra observación. El saldo comercial externo excede holgadamente los servicios de la deuda pública y el aumento de reservas internacionales del BCRA (us\$ 1.600 millones según el acuerdo con el FMI) proyectados, de donde puede inferirse que el gobierno estima que **continuará la “fuga de capitales” del sector privado**. Pese a ello, en el Acuerdo con el FMI, el gobierno argentino se compromete a “eliminar los controles cambiarios todavía vigentes y eliminar

² A precios de 1998, el PBI per cápita se ubicaba en ese año en torno a los \$8200 y según las previsiones, alcanzaría en 2007 los \$7500.-

³ Como por ejemplo, el compromiso de reducir las retenciones a las exportaciones en el 2005.

totalmente los requisitos de liquidación del ingreso de divisas por exportaciones para julio de 2004”. Como se ve, aquí también se observa una clara inconsistencia de política económica.

En síntesis, el moderado crecimiento del producto, la capacidad productiva ociosa disponible, la estabilidad del tipo de cambio (más aún, disminución en términos reales) y el ancla impuesta sobre los salarios nominales de la administración pública, las jubilaciones y otros beneficios sociales monetarios, **plantean dudas sobre la hipótesis de aumento de la inflación**. Al respecto se plantean diferentes interpretaciones:

- i) Que la tasa de inflación “incorpora” el impacto del futuro aumento en las tarifas de servicios públicos (ver acuerdo FMI);
- ii) Que una pauta de inflación más alta es un recurso “creativo” que permite mejores expectativas de incremento de la recaudación y, de esta forma, incluir algún incremento nominal en partidas de tipo social (asistencia social, universidades, ciencia y técnica, etc.);
- iii) Que muy probablemente el crecimiento del PBI real sea mayor al previsto, como resultado de un piso de partida más alto al concluir 2003 y/o una evolución más favorable en el 2004.

La primera línea interpretativa se afirma en los compromisos incluidos en el reciente acuerdo con el FMI y la insistencia del PEN sobre el HCN para que se le otorguen facultades extraordinarias para renegociar tarifas y contratos de las empresas prestadoras de servicios públicos. Cabe notar que un aumento generalizado de tarifas del orden del 10% sólo debería impactar en 1% sobre el IPC, por lo que esta interpretación habilita a suponer un aumento considerable de las tarifas para influir sobre la inflación en la manera en que se proyecta.

En el segundo caso de una mayor proyección del crecimiento, se trata de permitir una estimación de la recaudación algo mayor y así dar algún margen adicional para ciertos “retoques” de partidas, decisión final que se atribuyó directamente a la decisión presidencial⁴. Más allá de otras interpretaciones, cabe aquí señalar que lo que interesa son los aumentos reales y no los nominales, los cuales dependen mucho del crecimiento económico en relación con la inflación.

Precisamente, en el tercer caso, es evidente que la meta de aumento del PBI nominal podría verificarse con diferentes combinaciones entre las tasas de crecimiento del producto real y de la inflación. La hipótesis de 13.4% considera una combinación de 4% para el PBI real y 9% para la inflación. Lograr la meta con una tasa de crecimiento del producto real más alta y una inflación menor aportaría una evaluación más favorable para la conducción económica. Sin embargo, como se señaló previamente, esta interpretación desconoce la posibilidad de que ciertas medidas frenen el crecimiento.

⁴ Como se verá mas adelante, la pauta de crecimiento de la recaudación, en ausencia de reformas tributarias, se basa en dos componentes: el aumento del nivel de actividad y la inflación.

Finalmente, es importante señalar que el proyecto de Presupuesto **no contiene un balance cambiario ni tampoco una explicitación del programa monetario**. En esto, la única referencia es el compromiso con el FMI donde el gobierno se compromete a aplicar una política monetaria más restrictiva, disminuyendo el ritmo de expansión de la base monetaria del 17.5% en el período enero/agosto de este año a 12.5% en el 2004, por debajo del incremento nominal del PBI. Esto también indica posibles impactos que frenen la recuperación económica.

Más preocupante aún, es que ni el Acuerdo con el FMI ni en el proyecto de Presupuesto 2004 existen consideraciones (previsiones) macroeconómicas en materia de **empleo, desempleo, salario real, distribución del ingreso, pobreza, etc.** Claramente, esta es una confirmación de que el gobierno pretende continuar con la administración de la crisis dentro del mismo régimen económico que heredó.

II. Proyecciones fiscales del Sector Público Nacional (SPN).

Los ingresos corrientes del Sector Público Nacional (SPN) -Administración Nacional + empresas nacionales + fondos fiduciarios, incluyendo los recursos de coparticipación- llegarían a \$ 86.000 millones, cifra que implica un crecimiento en términos nominales de 13.6% respecto del 2003. Esto significa que, con relación al PBI, la carga tributaria no se modificaría respecto del 2003, alcanzando a 20.7%.

Los datos de recaudación al concluir septiembre permiten suponer que la recaudación del 2003 superará con cierta holgura la cifra señalada anteriormente: en setiembre los ingresos tributarios fueron de \$ 6.116 millones, acumulando un total en 9 meses de \$ 52.844 millones. De mantenerse este ritmo en el último trimestre del año es de suponer que **la recaudación prevista en el Presupuesto para el próximo año debería incrementarse considerando un piso más alto en, al menos, \$ 2.000 millones**. Por otra parte, algunos informes estiman que la recaudación debería aumentar a un ritmo superior al crecimiento del PBI como resultado combinado de mejores condiciones en los ingresos y mejores controles⁵.

Caben aquí dos tipos de planteos. Uno, encaminado a indagar sobre las razones de la conducción económica para disponer de “un colchón” de recursos adicionales. Puede ensayarse aquí alguna justificación en términos de un manejo fiscal prudente que compartimos, mucho más **cuando históricamente el FMI ha tenido como práctica inflar la recaudación para justificar mayores posibilidades de pago de la deuda**. En relación con ello, sin embargo, hay quienes presumen que este colchón está pensado para realizar algún pago “amistoso” a los acreedores privados y que **la estrategia es justificarlo con el argumento que se pagaría con “dinero adicional” al estimado en el Presupuesto y que, entonces, ese pago no perjudicaría a las otras funciones**.

⁵ Bapro (25/09/2003) considera una “elasticidad/ingreso” de la recaudación de 1.25 por lo que estima una recaudación adicional posible de \$ 2.400 millones para el 2003.

Para evitar estas argumentaciones falaces, y a la luz de la fuerte restricción que continúa en el gasto público, **es conveniente alentar la inclusión de una cláusula en el Presupuesto que prevenga el uso de estos fondos hacia otras finalidades con mayor impacto económico y social.** En tal sentido, por ejemplo, se plantea aquí la posibilidad de financiar la puesta en marcha de esquemas de protección social más efectivos que los actuales.

Complementariamente, cabe señalar que el proyecto de ley **no prevé modificaciones tributarias con efectos en el 2004.** Si bien el acuerdo con el FMI establece que deberán elaborarse y aprobarse reformas tributarias y en la coparticipación de impuestos, éstos tendrán vigencia, en el mejor de los casos, a partir del 2005. A lo sumo, el proyecto plantea la posibilidad de una paulatina reducción del “impuesto al cheque” a partir del segundo semestre de 2004.

Este es uno de los puntos más preocupantes del proyecto de Presupuesto y que, entre otras cosas, evidencia la falta de una estrategia económica y fiscal clara por parte del gobierno. Como se verá luego, **el diagnóstico sigue siendo que el problema está en el gasto y lo único que se plantean son reasignaciones del mismo.** También, que el problema de la recaudación es, fundamentalmente, de “impuestos distorsivos” y de evasión, **sin discutir que la estructura tributaria regresiva es la que da lugar a la necesidad de imponer estos impuestos y en muchos casos alienta la evasión.**

En materia de gasto, el total de erogaciones corrientes (incluidas las transferencias por coparticipación) llegarían a \$ 78.000 millones con un aumento nominal de 8.5% respecto del 2003. Por lo tanto, **este valor significa una caída real de 0.9% del PBI.**

Esta caída real del gasto no se compensa con reasignaciones de fuerte impacto social, como se pretende desde el gobierno. **El presupuesto no contiene ningún tipo de reajuste salarial, ni para el personal de la administración pública ni tampoco para las jubilaciones y pensiones, o los beneficios monetarios de los planes sociales, como el Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.** Teniendo en cuenta la tasa de inflación proyectada significa que habrá un nuevo deterioro en las remuneraciones de activos y pasivos, y buena parte de las transferencias de ingresos de los llamados programas sociales.

El “ancla” nominal sobre remuneraciones y jubilaciones tiene varios efectos⁶. Por un lado, constituye una **“señal” de contención que se trasmite al ámbito de la negociación salarial del sector privado.** Por otro lado, **continúa con una preocupante política de deterioro de las remuneraciones públicas, que atenta contra la recuperación de recursos humanos y una mayor eficiencia en el sector público,** objetivo discursado reiteradamente desde el gobierno. También, y dado el “impuesto inflacionario” que pagará el personal estatal y los jubilados, **la caída real de los salarios y jubilaciones es el instrumento que permite financiar algunos incrementos (marginales) en ciertas**

⁶ Como se lee en el Memorando de Políticas Económicas y Financieras anexo al Acuerdo con el FMI: “La meta de pago de sueldo nominal del gobierno federal se ha presupuestado en alrededor de 2.7% del PBI y constituye un ancla esencial del programa” (pág. 8).

partidas: inversión pública, educación, ciencia y tecnología publicitadas como el componente “progresista” del presupuesto.

III. Nivel y estructura del gasto.

El **gasto primario** del SPN (esto es, cuando del gasto total se excluyen los servicios de la deuda pública) del presupuesto 2004 fue estimado en \$ 52.700 millones. Esto significaría un incremento de 11.9% en términos nominales respecto del año 2003, aunque de sólo 1,9% en términos reales si se verificara la pauta de inflación. **La mejora relativa de mayor importancia tiene lugar en la finalidad “servicios económicos”: 34.2% en valores monetarios corrientes y 12.9% en moneda constante.** La recuperación de la inversión pública debe ponderarse a partir de los niveles extremadamente bajos a los que había caído en los años previos.

El discurso oficial que enfatiza la prioridad en las finalidades sociales no encuentra sustento real en el proyecto de Presupuesto. **El incremento de las partidas sociales respecto del año 2003 sería de 11.9% en términos nominales pero de apenas 2.0% en términos reales.**

Concepto	Presupuesto 2003 sancionado por el HCN (1)	Credito Vigente (2)	Estimación Presupuesto 2003 según Proyecto Presupuesto 2004 (3)	Millones de pesos		Diferencia en %		
				Presupuesto 2004 a valores corrientes (4)	Presupuesto 2004 a valores reales (5)	(4) / (3)	(4) / (2)	(5) / (2)
Total Gasto Primario	51189,1	47259,8	47132,2	52760,7	48012,2	11,9	11,6	1,6
Administración Gubernamental	7044,9	4209,5	4087,5	4281,0	3895,7	4,7	1,7	-7,5
Defensa y Seguridad	4427,7	4385,2	4532,3	4847,3	4411,0	7,0	10,5	0,6
Servicios sociales	37124,4	36053,4	36098,3	40392,5	36757,2	11,9	12,0	2,0
Salud (*)	3729,5	2113,6	2113,6	2323,8	2114,7	9,9	9,9	0,1
Promoción y Asistencia Social	2868,4	2858,3	2671,2	3607,6	3282,9	35,1	26,2	14,9
Seguridad Social	22169,0	22254,7	22664,6	24738,3	22511,9	9,1	11,2	1,2
Educación y Cultura	2830,2	3262,5	3193,5	3907,1	3555,5	22,3	19,8	9,0
Ciencia y Técnica	802,6	777,7	765,1	918,5	835,8	20,0	18,1	7,5
Trabajo	3815,6	3808,8	3787,2	3811,3	3468,3	0,6	0,1	-8,9
Vivienda y urbanismo	708,1	778,2	719,2	841,6	765,9	17,0	8,2	-1,6
Agua potable y alcantarillado	201,0	199,6	183,9	244,3	222,3	32,8	22,4	11,4
Servicios económicos	2592,1	2611,6	2414,1	3239,9	2948,3	34,2	24,1	12,9

(*) Por un cambio contable durante el año en curso, el presupuesto de Salud incluye sólo las transferencias al PAMI provenientes de las contribuciones de los pasivos. Al respecto, en el mensaje de presentación del presupuesto 2004, folio 150, se señala que "los recursos por aportes y contribuciones correspondientes al INSSJYP, tanto de trabajadores en relación de dependencia como autónomos, se transfieren directamente de la AFIP a dicho Instituto de acuerdo a lo establecido por el artículo 7 de la Ley 25615 modificatoria de la Ley de creación del mismo. En función de ello, a partir del Presupuesto 2004 dichos recursos se excluyen de la ANSES, la cual sólo le transfiere los recursos en concepto de retenciones a los jubilados y pensionados."

En cuanto a la **composición del gasto público**, la misma no varía significativamente entre el gasto estimado para el 2003 y el presupuesto 2004. El gasto en servicios sociales sigue representado casi 77% del gasto primario total y el punto porcentual que recuperan los servicios económicos, se reparte en una pérdida de participación proporcional entre administración gubernamental y defensa y seguridad. De esta manera, **el promocionado incremento en los “gastos sociales” pareciera ser más bien una redistribución al**

interior de este grupo. Así, mientras se incrementan efectivamente en términos reales las partidas para promoción y asistencia social, educación y cultura, ciencia y técnica, vivienda y agua potable y alcantarillado, se reduce en términos reales el gasto en trabajo (-8.9%) y en vivienda (-1.6%); y se mantiene prácticamente constante el gasto público en salud (+0.1%) y en seguridad social (+ 1.2%) **Es muy difícil identificar algún tipo de “estrategia” implícita en estas variaciones.**

Por ejemplo, **el gasto proyectado en “seguridad social” no considera ningún aumento en los haberes, y el leve aumento señalado se debe al efecto inercial que proyecta sobre el año próximo el incremento del haber mínimo dispuesto durante el segundo semestre del 2003.** Adicionalmente, se anunció que tendría lugar una ampliación de las pensiones no contributivas para mayores de 70 años sin ningún tipo de cobertura o disposición de ingresos. Por último, se incluyen partidas para compensar déficits de algunas de las cajas de previsión provinciales. Todo esto, mezclado con la superficial e improvisada discusión sobre el sistema previsional detonada a partir de la propuesta de quita de capital en los bonos que componen los fondos de jubilaciones y pensiones, **marca una fuerte contradicción y preocupación acerca de la estrategia del gobierno frente al sistema de previsión social.** Independientemente de los discursos oficiales y de la falta de una propuesta de reforma integral, **lo cierto es que cualquiera sea ella no contempla un aumento de los haberes ni una expansión de la cobertura que se refleje en el gasto.**

En “trabajo”, por su parte, el nivel de gasto nominal se mantiene congelado a los valores del crédito vigente para el año actual, con la consiguiente reducción en términos reales. En consecuencia, **no habrá aumentos en los beneficios unitarios de los programas sociales que transfieren ingresos (caso, Plan JJHD).** En principio, todo indica que **el impulso que se pretende dar a la cobertura de nuevos grupos focalizados (familias, jóvenes, etc.) tendría lugar a través de la reducción de los beneficiarios directos del Plan JJHD.**

IV. El superávit primario.

El resultado primario consolidado (Nación + Provincias) se ajusta a lo acordado con el FMI (3% del PBI), un poco más de \$ 12.600 millones. Esta meta supone un aumento de 0.5% del PBI en relación con el nivel proyectado para 2003.

La meta comprometida se lograría mediante un 2.4% de superávit primario del gobierno nacional y 0.6% de las provincias. No obstante, **en el acuerdo con el FMI las autoridades nacionales se comprometen a lograr la meta global con independencia del resultado al que lleguen las provincias.** Esto significa que, un eventual incumplimiento por parte de las provincias obliga a un ajuste adicional en las finanzas del gobierno central. Esto es preocupante porque, si bien el aporte mayor al superávit primario corresponde al gobierno central, el cambio es más exigente a nivel de las provincias (deberían aumentar en 50% puesto que el compromiso para el 2003 es 0.4% del PBI). Aquí también, se ven los problemas de una falta de estrategia integral por parte del gobierno.

Este hecho puede sumarse a las explicaciones ofrecidas previamente acerca de la aparente subestimación de los recursos tributarios, en la medida que su concreción podría servir para

ampliar el superávit primario en caso de incumplimiento por parte de las provincias. Por otra parte, el propio presupuesto contiene partidas de transferencias a provincias destinadas a afrontar problemas como los derivados de los sistemas previsionales. En el 2003 se habían previsto \$ 300 millones para un llamado “plan de armonización” de los sistemas previsionales en varias provincias. Llamativamente, estos fondos se incrementarían a \$ 1.116 millones en el 2004. La discrecionalidad del uso de los mismos llama la atención, sobre todo porque se sigue eludiendo el problema central: que **algunas provincias han transferido la carga de los sistemas de previsión al sistema nacional, mientras que otras continúan con sus sistemas propios y reclaman asistencia fiscal por “fuera” del área.**

La cifra del superávit primario del proyecto de presupuesto está por arriba de los intereses que se estima habrá que pagar en el próximo año (unos \$ 6.600 millones). Esta diferencia, también plantea interrogantes, en tanto el alto nivel de superávit se justificó en base a los acuerdos de pago de la deuda con el FMI. Si bien hay demandas pendientes de pago por sentencias judiciales, también podría pensarse que habrá amortizaciones parciales de capital, tanto en el contexto de la renegociación de la deuda con tenedores privados como resultado de compromisos con los organismos internacionales⁷.

En apretada síntesis, se ve así que el contexto general del proyecto de Presupuesto 2004 revela un escenario que difiere en gran medida del que intenta configurar el gobierno en su campaña publicitaria. Lejos de mostrar un cambio de política, lo que refleja es la continuidad de la actualmente vigente. Lejos de alentar un mejoramiento de los sectores sociales, muestra meras transferencia internas que revelan decisiones discrecionales tomadas de manera arbitraria y sin explicitar una estrategia consistente. Lejos de alterar la matriz distributiva del país, la consolidan tanto por el lado de los tributos como del gasto. Lejos de representar un práctica más democrática de su tratamiento, vuelve a transferir al PEN amplio poder de decisión sobre los temas claves de la realidad económica y social del país, sin mecanismos adecuados de fiscalización y control.

Buenos Aires, 3 octubre 2003

⁷ Aunque los términos del acuerdo con el FMI establecen como compromiso de pago del país sólo intereses, existen dudas en la materia. A modo de señalamiento, el pago de us\$ 2.900 millones realizado a ese Organismo no fue todavía reintegrado en su totalidad.