

INFORME ESPECIAL: PROYECTO DE PRESUPUESTO 2023

ARGENTINA | OCTUBRE 2022

De acuerdo con el texto clásico de Premchand¹, la función primordial del Presupuesto es servir de instrumento para la política económica del gobierno. Comprende una amplia gama de complicadas actividades que influyen, de un modo u otro, sobre la vida de los integrantes de la comunidad a cuyo servicio está el gobierno. Si bien a lo largo del año, en forma rutinaria, se adoptan decisiones concernientes a medidas determinadas o específicas, el proceso de elaboración del presupuesto del gobierno permite, una vez al año, considerar en conjunto los programas sectoriales y sus repercusiones financieras. Cada presupuesto por lo tanto no solo constituye la expresión de esas medidas, sino también de la evolución reciente y de las perspectivas de la economía del país. Aún mayor importancia reviste el hecho de que el presupuesto contiene medidas encaminadas a contrarrestar la variación cíclica de la economía y propiciar el desarrollo económico y social.

En estos días, el Congreso Nacional es el escenario donde los legisladores y sus asesores están analizando y discutiendo los alcances del Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2023 que el Poder Ejecutivo Nacional presentó y envió para su tratamiento hace un par de semanas. En este Informe Especial trataremos de precisar los aspectos salientes de ese proyecto y las definiciones de política económica incluidas en su Mensaje de remisión, elaborado por el Poder Ejecutivo, que lo acompaña resumiendo sus lineamientos principales y supuestos de funcionamiento de la economía sobre los que fue definido. Se verá que son muchas las particularidades del proyecto y del entorno político y económico que hacen difícil (y, lamentablemente, poco útil) un análisis cuidadoso del mismo. En lo que sigue se presentarán diferentes elementos y análisis que, esperamos, puedan ser de utilidad a comprender los alcances de este instrumento central de la política fiscal. Para ello, se comenzará comentando los supuestos macroeconómicos incorporados en el proyecto para luego dimensionar la importancia del Presupuesto de la Administración Nacional en el total de gasto público de la Argentina. Luego, adentrándonos en el análisis de la propuesta del Poder Ejecutivo Nacional, se comentarán las previsiones relativas a la situación macro fiscal y cumplimiento de metas acordadas con el FMI; los determinantes más claros de la evolución fiscal para el 2023, tanto de las erogaciones como de los recursos fiscales, y, algunos aspectos puntuales que consideramos de interés especial. El Informe se completa con una breve reflexión final.

Supuestos macro del Mensaje: lo que explica y lo que oculta

Ciertamente, resulta muy difícil elaborar un Presupuesto que incorpore una definición precisa de las erogaciones y estimación de recursos del gobierno nacional en un entorno macroeconómico caracterizado por la incertidumbre, donde todas las definiciones dependen crucialmente de los supuestos sobre la variación del nivel de precios. Con tasas de inflación como las que caracterizan a la economía argentina desde hace más de diez años, se trata de un ejercicio que debe ser valorado como espacio para debatir prioridades de las políticas públicas y su relación con la situación macroeconómica.

Lamentablemente, en este caso, el proyecto presentado ni siquiera cumple con ese limitado objetivo. Debe considerarse que esta no es una situación que difiere de lo sucedido durante los últimos años. Durante el presente año, al igual que en 2020, ya sea por decisión del Poder Ejecutivo o por dificultades en su tratamiento en el Congreso, no se logró tener una Ley de Presupuesto específica, y en el 2021 se sancionó la Ley correspondiente de manera oportuna, pero quedó rápidamente sin valor real por modificaciones sustanciales en la política económica casi inmediatamente después de la sanción de la ley. En el caso que aquí nos ocupa, debe considerarse, además de las dificultades para presupuestar con altas tasas de inflación, la sucesión de tres equipos económicos durante los meses de elaboración de este proyecto.

¹ Premchand, A. (1988), "Temas recurrentes en materia de elaboración del presupuesto", en Premchand y Antonaya (ed) *Aspectos del presupuesto público*, FMI, Washington DC.

Creemos, adicionalmente, que ha predominado, por parte de las autoridades correspondientes, una preferencia por no presentar la información de manera tal que pueda ser objeto de un debate franco de las prioridades propuestas. A diferencia de la mayor parte de los Mensajes que acompañaron los Proyectos en años pasados, aquí no se presentan de manera explícitas la proyección de variables macroeconómicas, imprescindible para evaluar las proyecciones, en especial las relativas a las proyecciones de recursos. Como consecuencia de lo anterior, la evaluación del presupuesto requiere de un ejercicio de estimación de las variables implícitas en las cifras presentadas, por ejemplo, calcular los valores de PIB implícitos en la presentación de agregados fiscales en pesos y porcentaje del PIB. Para salvar esa dificultad, aquí se ha estimado los valores del PIB y las variaciones de precios implícitos que se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. Variables macro estimadas a partir del Mensaje de Presupuesto

	2022	2023
PIB (en millones de pesos corrientes)	81.754.493	147.154.148
Tasa de crecimiento real	4,0 %	2,0 %
Crecimiento de precios implícitos (%)	69,9 %	76,5%
Variación IPC (%)	95,0%	60,0%

Ese ocultamiento resulta infantil en este tipo de instrumento necesario para la definición de la política pública y hace imposible el adecuado análisis de algunos aspectos. Adicionalmente, no se puede dejar de señalar que las presentaciones que están haciendo las autoridades de la Secretaría de Hacienda en las comisiones del Parlamento parecen bastante crípticas.

Como se observa en la citada tabla, el Proyecto incorpora supuestos macroeconómicos más optimistas que el consenso de mercado². Las autoridades esperan cerrar el año con un crecimiento promedio del PIB de 4% en 2022, lo cual implica una contracción de la economía para lo que resta del año, dado el elevado arrastre estadístico que arroja el EMAE de julio (+5% anual). Para 2023, el Gobierno proyecta un crecimiento real de 2%, por arriba de las expectativas del mercado que esperan en promedio un crecimiento de 1% (REM BCRA³). Como suele ocurrir, la previsión de inflación concentra el mayor grado de controversia. Si bien el presupuesto proyecta una inflación de 95% para el cierre de 2022, similar al consenso de mercado, se prevé una reducción significativa para el 2023 cerrando el año con 60% de inflación, muy por debajo de las expectativas (85,2%, según REM BCRA).

Introducción al peso del Presupuesto de la Administración Nacional en el gasto público

Si bien la falta de claridad en la presentación de información fiscal hace casi imposible reconstruir la estructura del gasto público de la Argentina y la participación de la Administración Nacional, hemos asumido el riesgo de presentar una estimación de la relación entre el presupuesto presentado y el total de erogaciones, que hace no demasiado tiempo era un ejercicio bastante razonable de realizar y que hace varios años no se presenta en la página del Ministerio de Economía. Para ello, en un desarrollo que no ha resultado simple, hemos combinado diversa información presente en el Mensaje del Proyecto para la elaboración del Diagrama 1. La información que hemos debido estimar a partir de datos de años anteriores y su relación con otros existentes se relaciona, básicamente, con el gasto de los municipios⁴.

En ese diagrama se puede comprobar que el gasto presupuestado para la Administración Nacional para el ejercicio 2023 resulta levemente superior a la mitad de las erogaciones totales del Sector Público Argentina. El resto corresponde a las provincias, municipios, fondos fiduciarios y otros entes del gobierno nacional. Así, el gasto público total estimado para 2023 llegaría a 38% del PIB.

² Más aun considerando que la primera frase del Mensaje asume haberse superado los obstáculos internos iniciales para lograr un crecimiento económico con inclusión social.

³ Mediana de la variación % del nivel de actividad promedio anual para 2023. BCRA (2022), Resultados del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) / Agosto 2022.

⁴ Adicionalmente, de acuerdo con la metodología tradicional, no se ha considerado el gasto de las empresas públicas, a excepción de las transferencias de sus resultados desde y hacia la Administración Nacional.

Diagrama 1. El Presupuesto de la Administración Nacional para 2023 en el total del Gasto Público (% del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de la información presentada en el Mensaje de Presupuesto de la Administración Nacional 2023.

El cierre fiscal de 2022 en el Mensaje: Resultado y cumplimiento de metas

El Mensaje de Presupuesto confirma el compromiso del Gobierno Nacional en cumplir con las metas acordadas en el programa del FMI, que consisten en un déficit primario en base caja de 2,5% del PIB en 2022 y 1,9% del PIB en 2023. Sin embargo, las cifras presentadas en el Proyecto difieren de las metas, sin especificar justificaciones al respecto. Tal como está planteado, el Proyecto prevé que el Sector Público Nacional (SPN) cierre el 2022 con un déficit primario de 2,8% del PIB y se reduzca a 2,0% del PIB en 2023.

Algunas particularidades de la modalidad en que se registran algunas operaciones podrían explicar la divergencia con la meta del FMI, ya que parece estar explicada casi enteramente por la no contabilización de los ingresos por emisiones primarias de deuda atada a la inflación (registrado como “rentas de la propiedad”) en las cifras del Proyecto⁵. A modo de muestra, el acumulado doce meses del total de “rentas de la propiedad” a agosto 2022, equivale a 1,1% del PIB mientras que la cifra estimada para el cierre del año por el Proyecto es menor a 0,7% del PIB. El Mensaje de Presupuesto lamentablemente no brinda ningún detalle ni aclaración al respecto. De aquí en adelante la cifras para el cierre de 2022 se muestran ajustando por este concepto, es decir, incluyendo los ingresos por rentas de emisión primaria por hasta 0,3% del PIB, para facilitar la lectura y comparabilidad de los números.

Por su parte, vale recordar que las cifras presentadas en el Presupuesto tienen por definición un criterio devengado. Esto es, el presupuesto consiste en la autorización a gastar (que incluye pagar) en el ejercicio siguiente. En este sentido, dada la falta de precisión del Proyecto, es lógico asumir que parte de la diferencia entre las metas del programa con

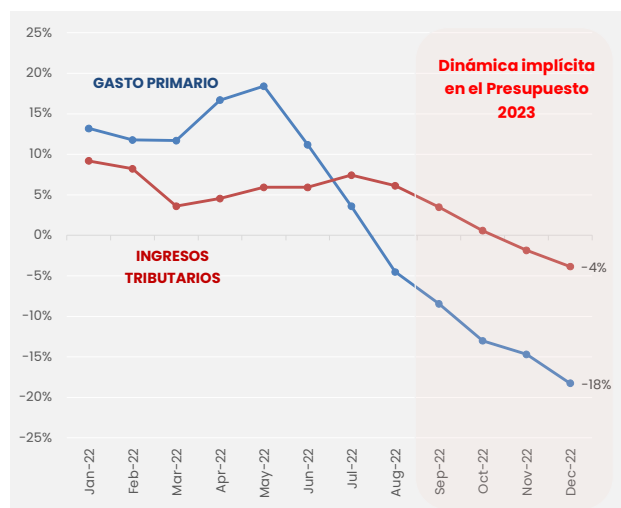
⁵ A principios de año el Gobierno en acuerdo con el FMI, se comprometió a dejar de registrar como ingresos corrientes por arriba de la línea a las primas de emisión de reaperturas de bonos atados a la inflación. Se acordó poner un tope equivalente a 0,3% del PIB en 2022 que reduce el déficit primario. Este tope se alcanzó en mayo de 2022, luego de lo cual estos recursos dejaron de ser contabilizados para la meta de déficit primario.

el FMI (en base caja) y las cifras presupuestadas –especialmente para 2023– responden a una divergencia entre la planificación del gasto “caja” y devengado. Sin embargo, vale recordar que esto podría redundar en un incremento de los atrasos (“deuda flotante”) que también forma parte de las metas acordadas con el FMI. Esta práctica no es usual en la presentación presupuestaria en Argentina y sería altamente deseable que la discusión parlamentaria sirva de oportunidad para que las autoridades puedan brindar mayores detalles sobre estas cuestiones.

De acuerdo con la información que se presenta en el Mensaje que acompaña el Proyecto se espera cerrar el año con un déficit primario de 2,5% del PIB, explicado por una fuerte contracción real del gasto primario, que luce desafiante. La dinámica de ingresos tributarios y gasto primario hasta agosto del presente año inclusive viene mostrando una fuerte desaceleración de ingresos tributarios y más aún del gasto primario. Sin embargo, la dinámica implícita en los números estimados de cierre para 2022 en el Proyecto de presupuesto, implican que el gasto termine el año cayendo en términos reales cerca de 20% (18% promedio en el último trimestre del año) respecto al cierre de 2021, mientras que los ingresos tributarios lo hagan en promedio 4% durante el trimestre final del año (Figura 1). Prácticamente la totalidad de las partidas más importantes tienen implícita una contracción real importante, excepto el gasto salarial que se espera siga creciendo en términos reales (promedio 7% real anual sobre el cierre del año) (Figura 2). Si bien no se brindan detalles al respecto, las cifras presentadas y los supuestos macroeconómicos permiten observar que el grueso de la contracción real proviene de los efectos de corto plazo que la aceleración inflacionaria genera sobre el gasto primario. En particular, el gasto en seguridad social, que se encuentra atado a la ley de movilidad se espera contribuya negativamente a la variación anual real del gasto, contrayéndose en términos reales cerca de 15% (anual) durante el último trimestre del año. Vale aclarar que, si bien la fórmula de movilidad no está ligada directamente a la inflación, sino a la recaudación y salarios, dado que opera con cierto rezago, los ahorros de corto plazo que genera una aceleración inflacionaria reviertan cuando se reduzcan los niveles inflacionarios.

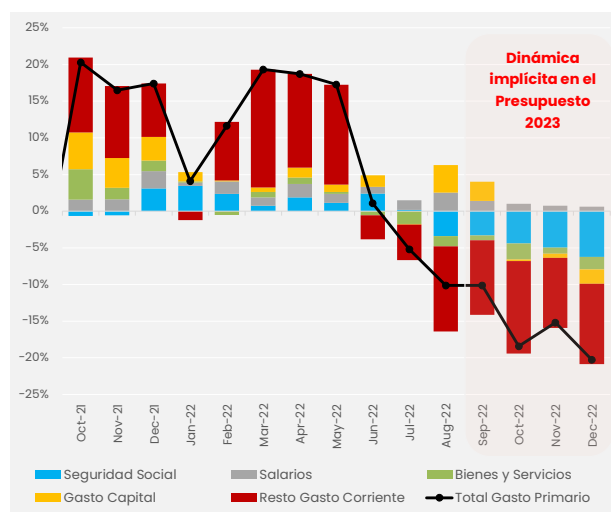
Adicionalmente, el “resto del gasto corriente” (como se define en la Figura 2) se espera que sea el mayor contribuyente para reducir el gasto primario. Si bien es un universo amplio que es difícil desagregar con la información disponible en el Proyecto, según las cifras y la ejecución de los últimos meses, es razonable suponer que cerca de la mitad provenga de la reducción en subsidios a la energía. Allí, nuevamente sin información presentada, es dable suponer que la propia reducción en la necesidad de importación de energía (concentrada durante el invierno) y cierta contribución que comience a brindar el esquema de segmentación tarifaria, puedan ayudar a explicar esta caída. Sin embargo, dada la falta de información y la dinámica de los últimos meses, no se puede descartar que se acentúe la generación de atrasos por parte de CAMMESA a las generadoras producto del recorte de transferencias por parte del Tesoro. En cualquier caso, el camino para el cierre del año luce desafiante.

Figura 1. Variación anual real de Ingresos tributarios y Gasto primario (acumulado 3 meses)



Fuente: Proyecto de Presupuesto 2023

Figura 2. Contribución al crecimiento real del gasto primario (variación anual)



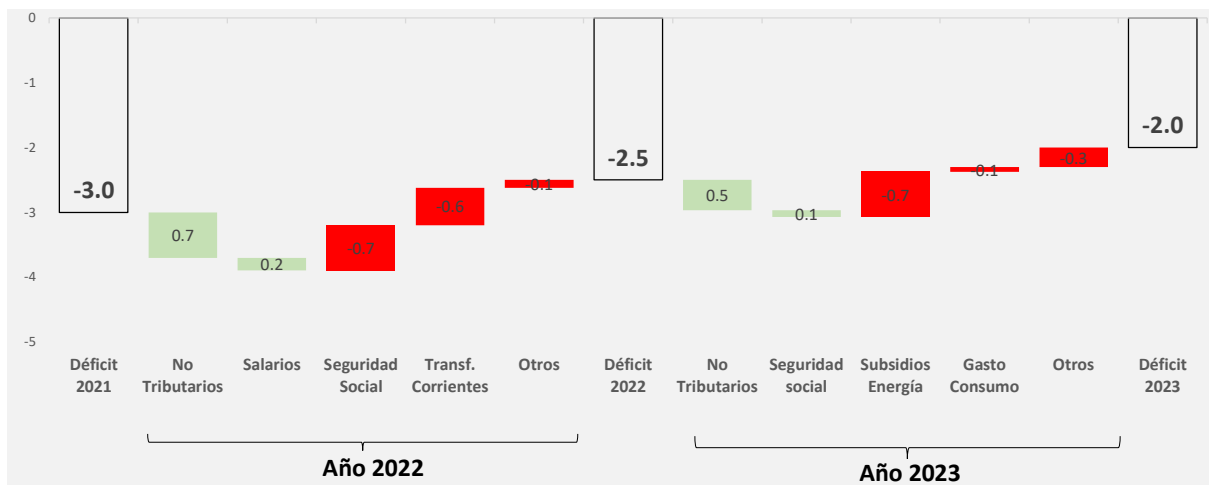
Fuente: Proyecto de Presupuesto 2023

Lo que se presupuesta para el 2023

El Presupuesto proyecta un déficit primario de 2% del PIB para 2023, explicado por una caída del gasto primario (-1% del PIB) que sobre compense la retracción de los ingresos (-0,5% del PIB). La reducción de gastos primarios será el principal contribuyente al ajuste fiscal en 2023, principalmente centrada en el recorte de subsidios a la energía (Figura 3). Con relación a la clasificación económica del gasto, se espera que una parte del ahorro provenga de los gastos de consumo (salarios y bienes y servicios). En este sentido, el Mensaje anuncia un Plan de Regularización del Empleo Público a partir de “un proyecto estratégico a desarrollarse durante el período 2020-2023 (sic) que busca concursar los cargos ocupados por empleadas y empleados contratados en forma transitoria con una antigüedad de más de cinco años en la Administración Pública” (p. 66)⁶.

En cambio, el Proyecto prevé un incremento en el gasto de capital equivalente a 0,1% del PIB, similar al incremento que se espera para el cierre del 2022. Vale notar que el gasto de capital del gobierno nacional (que incluye transferencias de capital a gobiernos subnacionales) cerraría el año 2023 en 1,6% del PIB, muy por debajo del objetivo propuesto por los dos últimos presupuestos (2021 y 2022) que se ubicaban arriba de 2% del PIB (el presupuesto 2022 esperaba cerrar el año con un gasto de capital de 2,6% del PIB).

Figura 3. Evolución del Déficit Primario por componente (2021-2023; en % del PIB)



Fuente: AFISPOP en base a Proyecto Presupuesto 2023

El seguimiento de las proyecciones y los presupuestos de las diferentes finalidades y funciones de la Administración Pública Nacional tampoco resulta simple en este Mensaje. Su lectura requiere estimar el PIB para 2022 que se encuentra implícito en el mismo. Tarea que debiera haber sido resuelta en el texto del Poder Ejecutivo Nacional. Este, combinado con la previsión de crecimiento real del nivel de actividad de 4% para 2022 permite conocer (deducir) que el índice de precios implícitos para el ejercicio 2022 sería de 69,9% anual, que muy probablemente esté subvaluado (el aumento esperado para el IPC en 2022 es de 95%). Ello significaría que el PIB nominal estimado para 2022 es menor al que será efectivo y por lo tanto el ajuste previsto para este año en relación con el tamaño de la economía en su conjunto será mayor al que surge de los datos presentados⁷.

La Tabla 2 presenta, en consecuencia, nuestra estimación de la información correspondiente al gasto clasificado desde una perspectiva funcional tanto en moneda corriente, como en porcentaje del producto para el período 2021-23. Se

⁶ Es decir, evitando los contratados por el gobierno anterior.

⁷ De manera adicional, debe alertarse a quienes lean el Mensaje que el cuadro resumen incorporado en el punto “5.2. Análisis del gasto por finalidad y función” presenta una inconsistencia en los totales de los valores indicados para 2022 y 2023, que incorporan valores levemente diferentes en la fila de la finalidad servicios económicos.

puede observar que el ajuste del gasto para el presente año alcanzaría 2,7% del PIB, concentrándose el 70% en los sectores sociales, mientras que para el 2023 se presupuesta una caída de las erogaciones de la Administración Nacional equivalente a 1% del PIB, distribuido casi proporcionalmente entre servicios sociales y económicos. Como suele suceder, el Mensaje presenta algunas características salientes de cada finalidad, pero sin mayores aclaraciones sobre la política presupuestaria de cada una de ellas.

Tabla 2. Gasto público APN según finalidad y función (*)

Finalidad-Función	2021			2022			2023			Variación interanual real esperada		Variación interanual pp PIB esperada	
	Devengado al 31/12			Estimación cierre del año según Mensaje PLP 2023			Proyecto de Ley de Presupuesto (PLP)						
	mill \$ corrientes	% total	% PIB	mill \$ corrientes	% total	% PIB	mill \$ corrientes	% total	% PIB	2021-2022	2022-2023	2021-2022	2022-2023
Administración gubernamental	565.779	5,3%	1,2%	952.849	5,7%	1,2%	1.628.433	5,7%	1,1%	-0,8%	-3,2%	-0,1	-0,1
Defensa y seguridad	404.648	3,8%	0,9%	699.164	4,2%	0,9%	1.255.059	4,4%	0,9%	1,7%	1,7%	0,0	0,0
Servicios Sociales	7.016.194	65,2%	15,2%	10.864.006	64,8%	13,3%	18.651.629	65,0%	12,7%	-8,8%	-2,7%	-1,9	-0,6
Seguridad Social	4.505.743	41,9%	9,7%	7.697.542	45,9%	9,4%	12.945.535	45,1%	8,8%	0,6%	-4,7%	-0,3	-0,6
Educación y Cultura	585.213	5,4%	1,3%	993.803	5,9%	1,2%	1.754.022	6,1%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0	0,0
Salud	603.730	5,6%	1,3%	639.059	3,8%	0,8%	1.188.292	4,1%	0,8%	-37,7%	5,4%	-0,5	0,0
Promoción y Asistencia Social	560.620	5,2%	1,2%	792.266	4,7%	1,0%	1.368.576	4,8%	0,9%	-16,8%	-2,1%	-0,2	0,0
Ciencia y Técnica	116.273	1,1%	0,3%	219.081	1,3%	0,3%	500.921	1,7%	0,3%	10,9%	29,6%	0,0	0,1
Agua Potable y Alcantarillado	216.396	2,0%	0,5%	212.573	1,3%	0,3%	377.597	1,3%	0,3%	-42,2%	0,7%	-0,2	0,0
Vivienda y Urbanismo	317.234	2,9%	0,7%	259.622	1,5%	0,3%	435.185	1,5%	0,3%	-51,8%	-5,0%	-0,4	0,0
Trabajo	110.985	1,0%	0,2%	50.058	0,3%	0,1%	81.500	0,3%	0,1%	-73,4%	-7,7%	-0,2	0,0
Servicios Económicos	2.000.526	18,6%	4,3%	2.917.941	17,4%	3,6%	4.504.400	15,7%	3,1%	-14,1%	-12,5%	-0,8	-0,5
Energía, Combustibles y Minería	1.178.012	10,9%	2,5%	1.829.917	10,9%	2,2%	2.806.072	9,8%	1,9%	-8,5%	-13,1%	-0,3	-0,3
Transporte	536.568	5,0%	1,2%	757.475	4,5%	0,9%	1.160.461	4,0%	0,8%	-16,9%	-13,2%	-0,2	-0,1
Otros Serv. Económicos	285.947	2,7%	0,6%	330.549	2,0%	0,4%	537.867	1,9%	0,4%	-31,9%	-7,8%	-0,2	0,0
Servicios Deuda Pública	776.016	7,2%	1,7%	1.333.737	8,0%	1,6%	2.664.389	9,3%	1,8%	1,2%	13,2%	0,0	0,2
Total	10.763.164	100,0%	23,3%	16.767.696	100,0%	20,5%	28.703.910	100,0%	19,5%	-8,3%	-3,0%	-2,7	-1,0
PIB estimado	46.282.066			81.756.142			147.154.148						
Inflación estimada (IPI)										69,9%	76,5%		

(*) Se excluyen los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional, principalmente FGS.

Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2023, de la Cuenta de inversión 2021 y del INDEC.

Tal como fuera anticipado en las últimas semanas, el esquema de segmentación tarifaria (que implicaría una quita de subsidios a los hogares de mayores ingresos y una reducción a hogares de ingresos medios), se espera que brinde ahorros fiscales mayormente en 2023. Si bien el Mensaje de Presupuesto no brinda mayores detalles al respecto, ni tampoco especifica el dato exacto de subsidios a la energía que se planea gastar en 2023, es posible rastrear dicha información recurriendo a las planillas anexas del presupuesto. De allí se obtiene que el Proyecto de Presupuesto prevé una reducción del gasto en subsidios a la energía equivalente a 0,3% del PIB (pasando de 2,2% del PIB en 2022 a 1,9% del PIB en 2023), lo cual es incluso mayor al ahorro que estimó el propio gobierno que generaría la segmentación tarifaria. Si bien puede ocurrir que el gasto sea menor debido a otros motivos, (por ejemplo, una mejora en la generación hidráulica de energía, mejoras en la cobrabilidad de CAMMESA, etc.), estos no están aclarados en el Mensaje de Presupuesto.

Con relación a la finalidad de servicios sociales, durante 2022, sus funciones, en conjunto, se reducirían 8,8% en términos real con respecto al año anterior, representando 1,9pp del PIB. A ese ajuste se suman 0,6pp del PIB de reducción adicional esperada para 2023. Siempre en términos reales la finalidad social se deterioraría 2,7% más durante el año próximo; de cualquier manera, debe considerarse que la estimación de inflación de 60% para dicho ejercicio (con su promedio anual asociado de 76,5%) podría estar subvaluada, incrementando el recorte a las funciones sociales durante el próximo ejercicio.

Las variaciones proyectadas para cada función a nivel agregado difieren según los programas presupuestarios que se analicen. A modo de ejemplo puede señalarse el caso de los recursos a cargo del gobierno nacional con destino a las Universidades Nacionales nucleados en el Programa 26 “Desarrollo de la Educación Superior”. Allí se prevé un gasto para 2023 de \$770.794,2 millones (0,5% del PIB), lo que representa una caída de 0,13pp del PIB respecto de la inversión de cierre estimada para 2022 y un ajuste real de 17,9% (considerando una inflación de 60% para el año próximo que, como se señaló, podría estar subvaluada generando una retracción mayor) que se suma a la caída de 1,4% a precios constantes que se efectivizaría en 2022 (tabla 3).

Tabla 3. Erogaciones estimadas, proyectadas y presupuestarias en educación superior (2021-3)

Programa presupuestario	2021		2022		2023		Variación interanual real esperada		Variación interanual pp PIB esperada	
	Devengado al 31/12		Estimación cierre del año según		Proyecto de Ley de Presupuesto (PLP)		2021-2022	2022-2023	2021-2022	2022-2023
	mill \$ corrientes	% PIB	mill \$ corrientes	% PIB	mill \$ corrientes	% PIB				
P26. Desarrollo de la Educación Superior	317.898	0,7%	532.181	0,7%	770.794	0,5%	-1,4%	-17,9%	-0,04	-0,13

Fuente: elaborado en base a datos del Mensaje de Presupuesto 2023 y supuestos indicados en la Tabla 2.

Asimismo, la Tarjeta AlimentAR, que se financia mediante la actividad “01 Prestación Alimentar” implementada por la Secretaría de Inclusión del MDS en el marco del Programa presupuestario 26 “Políticas Alimentarias”, recibiría \$342.065,7 millones en 2023 que suponen una caída real de 25% respecto del crédito vigente para 2022 que a su vez reduce significativamente la inversión realizada en 2021. La caída real de 28% prevista para este año se explica principalmente por la desactualización de los montos de prestación frente a la aceleración inflacionaria.

En el caso del Programa 38 “Acciones del programa nacional de inclusión socio-productiva y desarrollo local - Potenciar Trabajo” prevé varias actividades que abarcan una asignación anual para 2023 de \$590.982 millones. Ello representa el sostenimiento del nivel de inversión para el año actual en términos del PIB y un incremento real de 3,8% durante el año próximo que compensa parcialmente la caída de 16% prevista para 2022.

Como suele suceder, el gasto en seguridad social merece una mención especial. El proyecto prevé una caída equivalente a 0,6% del PIB, lo cual es consistente con una reducción promedio en términos reales de 4,7% anual en 2023. Como se dijo anteriormente, los supuestos macroeconómicos de una reducción rápida de la tasa de inflación, crecimiento económico y de la recaudación real, naturalmente hacen esperable observar mayores gastos en aquellas partidas atadas a la ley de movilidad. Dada la magnitud de la desaceleración inflacionaria, podría parecer que las cifras están algo subestimadas y, en ese caso, el gasto en seguridad social podría incrementarse entre 5 y 6 % en términos reales en 2023, lo cual implicaría un aumento del gasto equivalente a 0,3/0,4% del PIB, bastante mayor a la proyección del presupuesto. Pero, si se considerara creíble la reducción en las tasas de inflación anunciadas de manera explícita o implícita en el Mensaje, la inflación medida a través de los índices de precios implícitos en el cálculo del PIB sería del 76,5% entre los años 2022 y 2023, mientras que la inflación entre enero y diciembre de 2023, medida por el IPC contemplado en el Mensaje, sería del 60%. Eso sería compatible con una importante reducción en las tasas de inflación en el segundo semestre del 2023 y, considerando el desfase de los índices utilizados para calcular la movilidad previsional, resultaría en un crecimiento real del gasto recién en el año 2024.

De manera complementaria, el Mensaje ofrece información referida a los esquemas AIF de Fondos Fiduciarios y otros Entes del Sector Público Nacional que, si bien no ofrece una explicación de las actividades presupuestadas, resulta muy valiosa. En relación con la seguridad social, merece mencionarse, por su importancia, la situación del PAMI, con un gasto equivalente a 0,85% del PIB y un resultado superavitario por 192,6 miles de millones de pesos (0,13% del PIB).

Por último, merece mencionarse con preocupación la proliferación de fondos fiduciarios que no siempre tienen una justificación suficiente y, acertadamente, las autoridades vienen anunciando un mayor control sobre sus actividades. Aquí se puede comprobar la existencia de 29 Fondos de una gran diversidad de objetivos que, en conjunto, estarían presupuestando gastos por el equivalente a 0,7% del PIB.

La proyección de ingresos y el financiamiento

Por el lado de los ingresos, se espera una caída equivalente a 0,5% del PIB para 2023, casi enteramente explicada por menores recursos “no tributarios”, donde se incluyen las rentas de la propiedad del sector público nacional. Como se advirtió en Reportes mensuales de AFISPOP anteriores, esta partida ha sido motivo de controversia sobre principios de este año, por el registro como ingresos corrientes por rentas de la propiedad a las rentas de emisiones primarias de bonos atados a la inflación. Esta práctica (que aportó cerca de 0,3% del PIB en 2021), fue acotada como parte del acuerdo con el FMI de manera tal de computar un máximo de 0,3% del PIB en 2022, y si se siguieran generando rentas por esta vía, pasaría a registrarse por debajo de la línea como financiamiento del déficit en lugar de ser ingresos que lo reduzcan. En consecuencia, para 2023, dado que no se podrá computar ingresos por este canal, naturalmente se espera una contracción de base de al menos 0,3% del PIB al no contar con estos registros.

Por su parte, en materia meramente de ingresos tributarios del gobierno nacional, se espera un leve aumento de recursos por seguridad social (+0,1% PIB) derivados, según se presenta, por incrementos en los salarios nominales y los puestos de trabajo, sin explicar si el incremento de los salarios será superior a la inflación esperada.

En cambio, se proyectan menores ingresos del resto de los tributos (principalmente Derechos de Exportación que caerían 0,08% PIB) en una magnitud similar, haciendo un efecto total virtualmente neutral en porcentaje del PIB. No obstante, y muy extrañamente, el Mensaje (p. 49) se preocupa de justificar la suba estimada de la recaudación nominal como resultado de los incrementos proyectados en el nivel de actividad económica, los volúmenes de comercio exterior, las remuneraciones imponibles, los puestos de trabajo, los precios, el tipo de cambio y en las ganancias de las personas humanas y sociedades. A ello se le sumaría mejoras en la administración tributaria y regímenes de facilidades de pago.

Lamentablemente, la consistencia de la proyección de recursos resulta imposible de ser analizada y evaluada sin contar con información explícita de los agregados macroeconómicos y con un suficiente grado de desagregación. El mensaje incorpora explicaciones acerca de las variables que generarían cambios en cada uno de los tributos, aunque sin mayor detalle que pueda orientar una estimación alternativa.

El Mensaje, también incorpora una sección que intenta inducir a los legisladores a la eliminación de gastos tributarios con argumentos que, en muchos casos, resultan algo simplistas e intentan desconocer las dificultades y, en algunos casos, inconveniencias de eliminarlos. Es claro que no todos los gastos tributarios son criticables. Adicionalmente, se incorpora de manera incorrecta conceptos que claramente no son gastos tributarios, sino que están en la definición de la base de algunos tributos. El caso más llamativo es la devolución del IVA a exportadores que, al tratarse de un impuesto al consumo no reviste la característica de gasto tributario.

Por último, en materia de financiamiento, el Presupuesto prevé que el Banco Central asista al Tesoro por el equivalente a 0,6% del PIB, en línea con el programa del FMI, incrementando el financiamiento de mercado (principalmente local). Como parte de las cuatro metas cuantitativas del programa con el FMI, una de ellas consiste en poner un tope máximo al financiamiento monetario del BCRA al Tesoro mediante Adelantos Transitorios y Transferencias de Utilidades. Así, se puso un límite de 1% del PIB para 2022 y 0,6% del PIB para 2023. En 2022 lo cierto es que se espera que esa cifra se ubique por debajo del techo acordado, en particular se proyecta terminar en 0,8% del PIB. Sin embargo, vale aclarar que, si bien el registro tal cual definido en el programa terminaría en ese valor, en la práctica el BCRA ha encontrado otras maneras de financiar al Tesoro mediante mecanismos que no están definidos en el programa, como ser la compra masiva de títulos públicos en pesos durante junio y julio, que acumuló cerca de 1,8% del PIB y permitió sostener y recomponer el precio de dichos títulos. En cualquier caso, para 2023 el presupuesto prevé recurrir al financiamiento monetario por Adelantos Transitorios del BCRA por 0,6% del PIB. De manera que el restante 1,4% del PIB (para alcanzar el déficit primario proyectado) se planea financiar mediante mayor emisión de deuda local y, en menor medida, financiamiento neto positivo de organismos internacionales (excluyendo FMI). Vale aclarar que, en 2023, si bien los vencimientos en moneda extranjera siguen siendo bajos (excluyendo los del FMI), comienzan a vencer los intereses de los bonos en dólares emitidos en la última restructuración de la deuda en 2020. Vencen intereses por algo más de US\$ 2.000 millones en 2023, mientras que los vencimientos de capital comienzan a materializarse a partir de 2024 con mayor protagonismo a partir de 2026 en adelante. Además, más de un tercio de la deuda total está denominada en

moneda extranjera y devenga intereses a tasa variable. En este sentido, el aumento de las tasas internacionales esperado para el año próximo generará presiones sobre el gasto en intereses del sector público. En consecuencia, la evolución cambiaria y de las cuentas externas será crecientemente determinante para hacer frente al perfil de servicios de deuda en dólares comenzando en 2023.

Reflexión final

Este informe ha intentado aportar información y argumentos para mejorar la comprensión de la propuesta de políticas públicas que el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso acompañando al Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional para 2023. Se puede resumir que las dudas que esta herramienta genera para el próximo ejercicio son mayores que las certezas. Muchas de aquellas guardan estrecha relación con las propias incertidumbres provenientes del complejo entorno macroeconómico (y político) en el que el proyecto se presenta. Estas imprecisiones pueden atentar contra la necesidad de tener debates razonables sobre la política fiscal y agravar el tono de los debates en el Parlamento. Esperemos que el tratamiento en las comisiones del Congreso y en el propio recinto, sumado al debate público en general, pueda arrojar algo de luz sobre el borroso panorama fiscal que se visualiza para el futuro inmediato.

