



Proyecto de presupuesto 2015: en los papeles, un fuerte ajuste fiscal

Autores:

Nadin Argañaraz

Ariel Barraud

M. Pía Brugiafreddo

INFORME ECONÓMICO N° 283

17 de Septiembre de 2014

Área de Política y Administración Tributaria

Claves

- El presupuesto es uno de los procesos fundamentales que estructuran el funcionamiento del Estado.
- El proyecto de presupuesto 2015 estima para 2014 un cierre primario deficitario en \$79.501 millones, en conjunto con un déficit fiscal (luego del pago de intereses) de \$166.602 millones. Tales resultados contrastan fuertemente con las previsiones realizadas un año atrás acerca de la evolución fiscal esperable para 2014.
- Según el proyecto de presupuesto, se espera que el gasto primario crezca un 50,7% durante el segundo semestre del 2014. Sin embargo, esta aceleración prevista en el gasto público no se trasladará a todos sus principales componentes de manera homogénea, sino que se centrará fuertemente en los rubros correspondientes al gasto de capital.
- Las proyecciones elaboradas en el marco del presupuesto para el 2015, reflejan un crecimiento de los ingresos totales del 27,8% y de solamente el 13,9% para los gastos primarios.
- De cumplirse las premisas planteadas en el proyecto, el próximo año sería uno de fuerte contención del gasto público, y en términos agregados se podría estar frente a una política de “ajuste fiscal”: tomado en términos reales, el gasto mostraría una reducción.
- Como todos los años, el desafío se renueva para 2015: si las autoridades se atienen al libreto reseñado en el presupuesto será un año con fuerte ajuste del gasto; o bien volverá a primar la discrecionalidad en la asignación de mayores recursos en caso de que se imponga la realidad fiscal de la última década, en la cual el crecimiento del gasto fue casi siempre muy superior a su valor proyectado, y al aumento de los ingresos públicos.

Introducción

El presupuesto es uno de los procesos fundamentales que estructuran el funcionamiento del Estado. El Poder Ejecutivo ingresó al Congreso Nacional el **proyecto de presupuesto para el ejercicio** fiscal 2015. El presupuesto nacional resulta clave para la formación de expectativas de parte de los agentes económicos, lo que adquiere gran relevancia en el actual contexto económico. La preparación y ejecución de los presupuestos no ocurre en el vacío, pues se espera que estos reflejen el conjunto de compromisos y prioridades, medios y orientaciones de la gestión de un gobierno.

Cierre Fiscal Estimado para 2014

Las proyecciones fiscales incluidas en el presupuesto llevan implícitas definiciones relevantes, no sólo para el 2015 sino también para lo que se espera que suceda con el cierre fiscal del corriente año.

A diferencia de lo ocurrido en el pasado, puede resaltarse que en forma agregada, el proyecto estima un cierre primario deficitario para 2014 en \$79.501 millones, en conjunto con un déficit fiscal (luego del pago de intereses) de \$166.602 millones. Tales resultados contrastan fuertemente con las previsiones realizadas un año atrás acerca de la evolución fiscal esperable para 2014, que vaticinaba superávits presupuestarios como producto de ingresos creciendo más que los gastos, y ambos moviéndose en una nominalidad mucho más baja que la que se proyecta oficialmente en la actualidad.

Cuadro 1: Principales variables fiscales del Sector Público Nacional. Año 2014

En millones de pesos y variación interanual.

	Cierre Anual 2014			
	Según Proyecto de Presupuesto 2014		Según Proyecto de Presupuesto 2015	
	En millones de \$	Var 14/13	En millones de \$	Var 14/13
Ingresos Totales	931.164,3	27,0%	1.015.634,1	41,5%
Gasto Primario	847.275,0	15,6%	1.095.135,5	47,9%
Intereses de la deuda	80.310,2	70,4%	87.101,3	107,4%
Gasto Total	927.585,2	18,9%	1.182.236,8	51,1%
Resultado Primario	83.889,3		-79.501,4	
Resultado Fiscal	3.579,1		-166.602,7	

Fuente: IARAF en base a Proyectos de Ley de Presupuesto 2014 y 2015

Estos resultados en las cuentas públicas nacionales se alcanzarían a partir de *ingresos totales* por un monto de \$1.015 mil millones, que en comparación con los del 2013 resultarían un 41,5% superiores. Por el lado del gasto público, el proyecto estipula un crecimiento anual antes del pago de intereses de la deuda de casi el 48% hasta alcanzar un *gasto primario* de \$1.095 mil millones. Como aclara el propio instrumento presupuestario, una consideración que es necesario realizar son los \$40 mil millones erogados en concepto de inversión financiera destinada al pago del Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación celebrado con REPSOL. Descontando este gasto extraordinario, el gasto cerraría el año creciendo un 42,5%. En efecto, se plantea un diferencial en la velocidad de crecimiento entre gastos así considerados e ingresos de 1 punto porcentual, que de todos modos sigue dando como resultado un déficit presupuestario para el año en curso.

Principales componentes

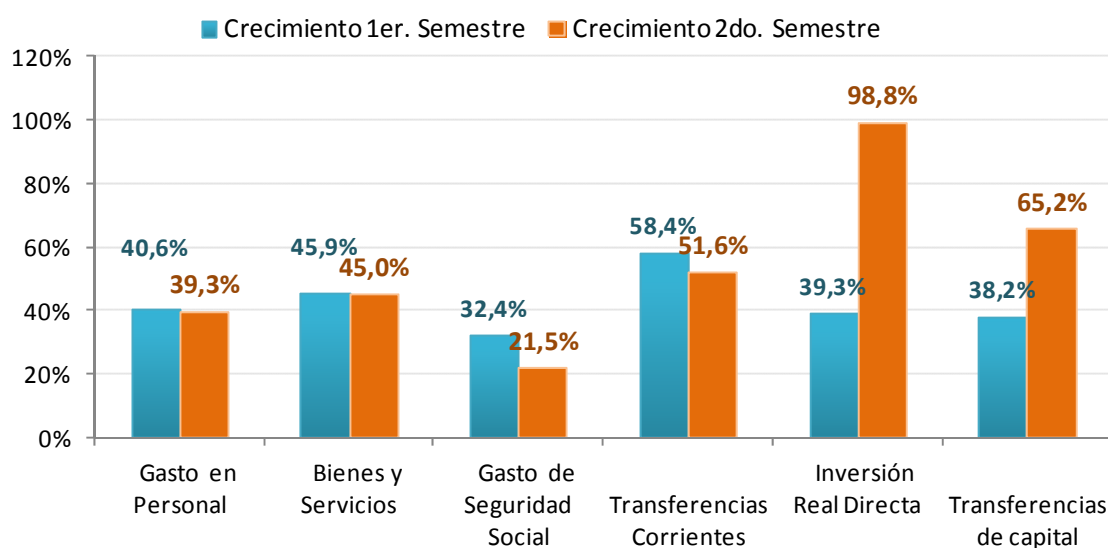
Teniendo en cuenta los datos disponibles sobre la ejecución de ingresos y gastos para el primer semestre del 2014, la previsión oficial brinda información acerca de la política fiscal prevista para el segundo semestre del año. Vale aclarar que si bien no es posible esperar que todos los rubros repliquen el comportamiento estipulado por el presupuesto, el análisis permite contar con una perspectiva sobre el panorama fiscal en la segunda mitad del año, y anticipar si podría esperarse algún cambio de rumbo en los principales ítems del gasto.

Según el proyecto de presupuesto, se espera que el gasto primario crezca un 50,7% durante el segundo semestre del año. Sin embargo, esta aceleración prevista en el gasto público no se trasladará a todos sus principales componentes de manera homogénea, sino que se centrará fuertemente en los rubros correspondientes al gasto de capital. Concretamente, la *Inversión real directa* pasaría de crecer de un 39,3% en el primer semestre a un 98,8% en lo que resta del año. Por su parte, las *Transferencias de capital* se acelerarían en alrededor 27 puntos porcentuales.

En lo que respecta a las *Transferencias corrientes* se espera una desaceleración de 7 puntos. Si bien no se dispone de datos desagregados por sectores, cabe notar el marcado crecimiento que presentan en lo que va del año los subsidios económicos (+58,4%), lo que exigiría, en el contexto actual, la desaceleración de alguno de dichos subsidios para cumplir con la pauta oficial.

Gráfico 1: Crecimiento proyectado oficial de principales partidas de gasto.

Primer semestre versus segundo semestre. Año 2014.



Fuente: IARAF en base a MECON y Proyecto de Ley de Presupuesto 2015.

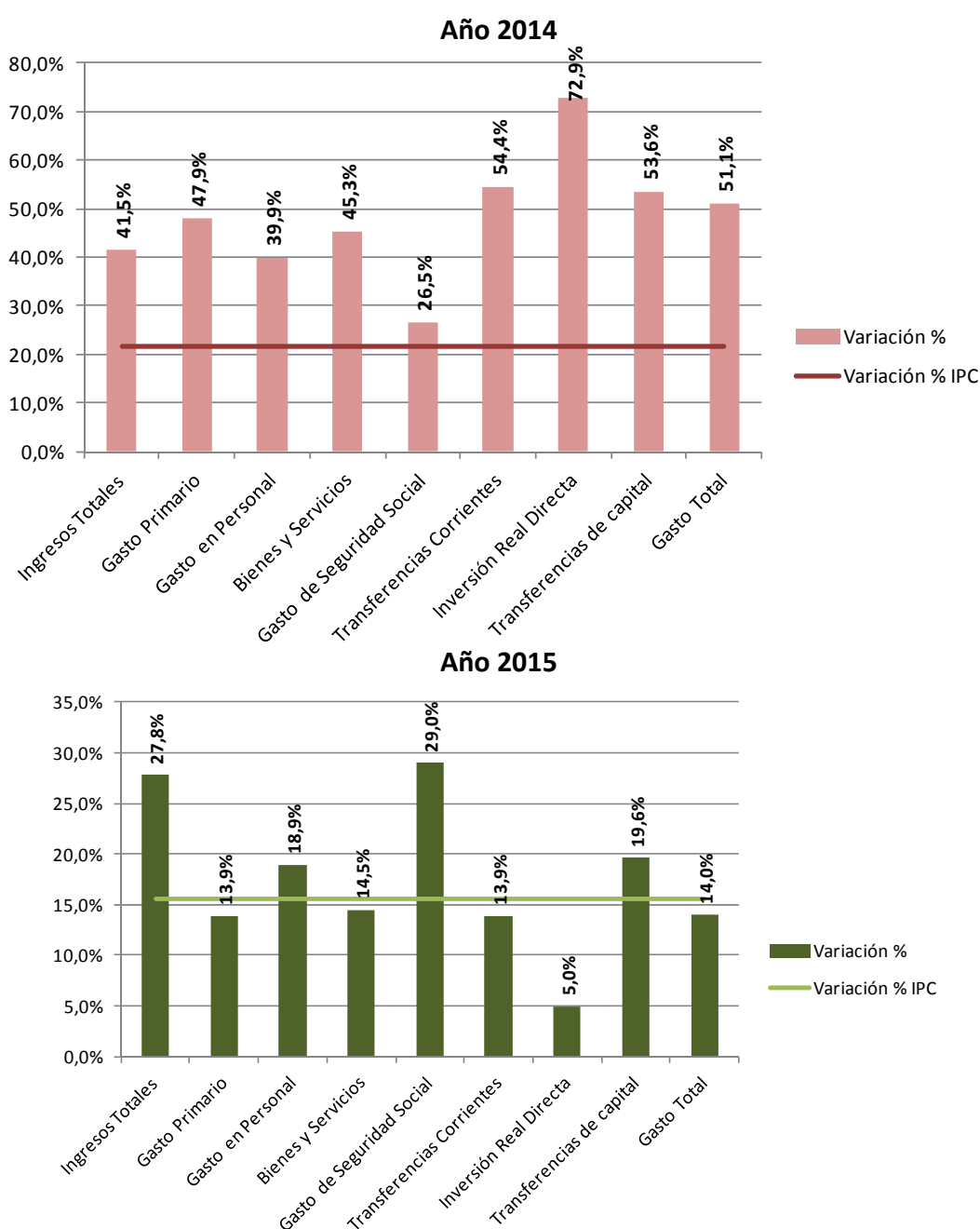
Cierre Presupuesto 2015

Las proyecciones elaboradas en el marco del presupuesto para el próximo año, reflejan un crecimiento de los *ingresos totales* del 27,8% y de solamente el 13,9% para los *gastos primarios* (es llamativa la similitud con las proyecciones que, para el corriente 2014, se efectuaban hace un año: crecimiento del 27% de los *ingresos totales* y del 15,6% para los *gastos primarios*, ver Cuadro 1).

De cumplirse las premisas planteadas en el proyecto, el próximo año sería uno de fuerte contención del gasto público, y en términos agregados se podría estar frente a una política de “ajuste fiscal” en el sentido de que, tomado en términos reales, el gasto primario mostraría una reducción, pues con el freno de 34 puntos porcentuales en su crecimiento pasaría de crecer un 48% en 2014 al 14% en 2015, lo que resulta inferior a la inflación anual proyectada en el propio instrumento presupuestario. Tal política recaería con más fuerza en el gasto de capital, claramente influenciada por el mencionado gasto extraordinario en 2014 en virtud del convenio con REPSOL, aunque también puede apreciarse que se pronostica que la Inversión real directa crezca en 2015 solamente un 5% en términos nominales, es decir sea inferior en términos reales a la de 2014. Lo mismo puede decirse de otros rubros

relevantes como los subsidios, cuyo crecimiento del 13,9% en términos nominales equivale a una reducción frente a la inflación proyectada por el instrumento presupuestario. Los gastos corrientes se proyecta que crezcan de manera agregada un 18,9%, lo cual implica un aumento en moneda constante. En este apartado se encuentran rubros con un importante crecimiento como las prestaciones de la seguridad social y las remuneraciones al personal, que mostrarían aumentos en su poder adquisitivo al superar la variación promedio del IPCNu.

Gráfico 2: Crecimiento proyectado oficial de principales partidas de gasto.



Fuente: IARAF en base a MECON y Proyecto de Ley de Presupuesto 2015.

Bajo los anteriores supuestos, y aun tomando en cuenta el fuerte diferencial de crecimiento proyectado entre ingresos y gastos, los resultados de las cuentas públicas nacionales repetirían el *déficit fiscal* (que llegaría a \$49.518 millones), mientras que habría un *superávit primario* de \$50.449 millones.

Cuadro 2: Principales variables fiscales del Sector Público Nacional. Proyecto de Presupuesto 2015.

En millones de pesos y variación interanual.

	Según Proyecto de Presupuesto 2015			
	Cierre anual 2014		Cierre anual 2015	
	En millones de \$	Var 14/13	En millones de \$	Var 15/14
Ingresos Totales	1.015.634,1	41,5%	1.298.326,7	27,8%
Gasto Primario	1.095.135,5	47,9%	1.247.877,8	13,9%
<i>Intereses de la deuda</i>	<i>87.101,3</i>	<i>107,4%</i>	<i>99.966,8</i>	<i>14,8%</i>
Gasto Total	1.182.236,8	51,1%	1.347.844,6	14,0%
Resultado Primario	-79.501,4		50.448,9	
Resultado Fiscal	-166.602,7		-49.517,9	

Fuente: IARAF en base a Proyecto de Ley de Presupuesto 2015.

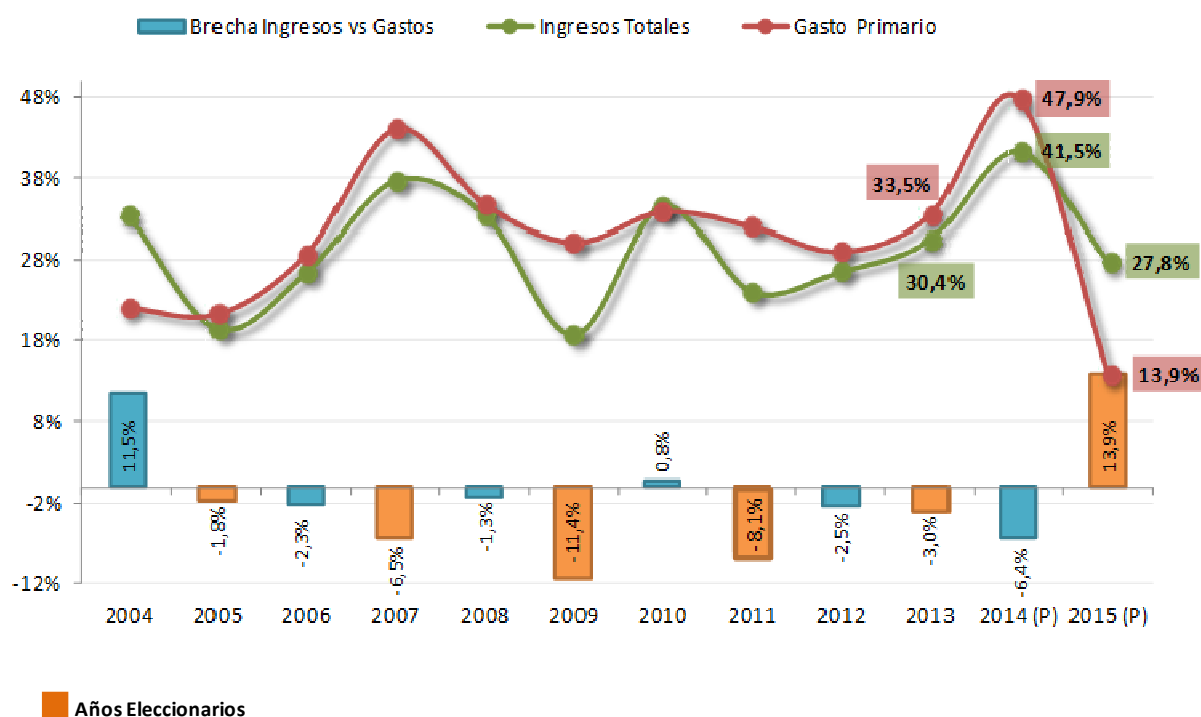
¿Cambio de paradigma?

Las proyecciones del presupuesto remitido al Congreso pueden ponerse en perspectiva analizando lo que la realidad fiscal deparó en años recientes: no sólo el gasto primario aumentó más que los ingresos en 9 de los últimos 11 años, sino que en los últimos años impares (eleccionarios) la brecha de crecimiento de ingresos versus gastos fue significativamente mayor.

En definitiva, **el proyecto de presupuesto prevé para el eleccionario 2015 un diferencial de tasas de variación de ingresos y erogaciones que haría presagiar un muy fuerte control del gasto público, en relación con la historia fiscal de los últimos años.**

Puesto que en el periodo reseñado resultó clara **la estrategia presupuestaria de subestimar el crecimiento del gasto**, el desafío se renueva para 2015: si las autoridades se atienen al libreto reseñado en el presupuesto será un año con fuerte ajuste del gasto, o bien volverá a primar la discrecionalidad en la asignación de mayores recursos si se impone la realidad fiscal de la última década.

Gráfico 3: Tasa de variación interanual de ingresos y gastos, y diferencia entre ambas.



Fuente: IARAF en base a MECON y Proyecto de Ley de Presupuesto 2015.

Creciente importancia de las rentas de la propiedad

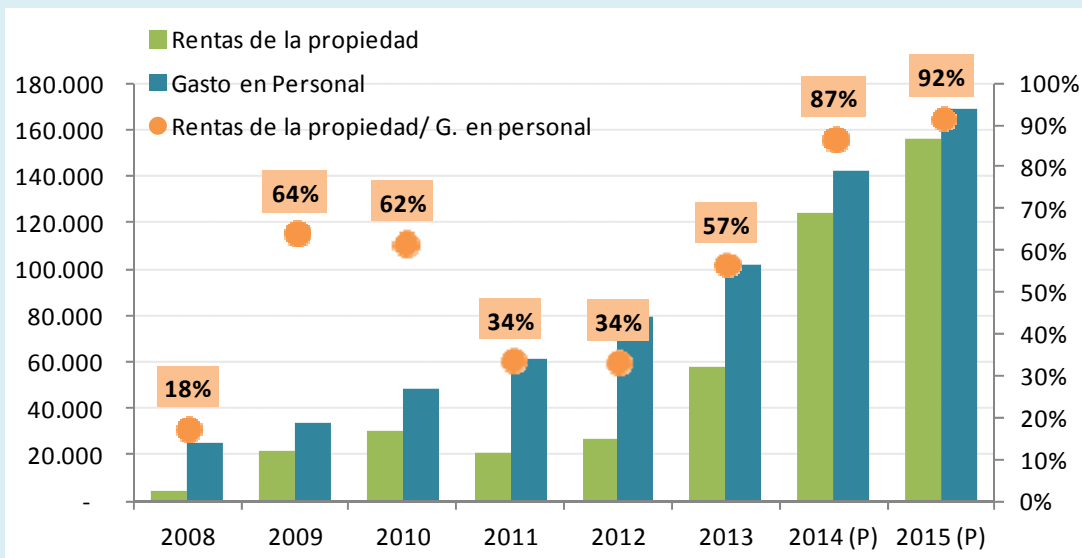
Uno de los puntos a destacar es que para 2015 se mantendrá la creciente importancia de las rentas de la propiedad (RP) como fuente de ingresos del gobierno nacional. Este rubro, compuesto principalmente por las transferencias de utilidades del Banco Central y las provenientes de la rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de ANSES, comenzó a ganar protagonismo de manera sistemática a partir del 2008. El mismo pasó de representar un 0,3% del PIB en el 2008 al 1,7% en el 2013, y se estima, conforme a las proyecciones incluidas en el presupuesto, que dicho ratio ascienda al 3% en el 2014 y 2015. Concretamente, para el 2014 el presupuesto prevé ingresos por rentas de la propiedad de \$123.887 millones, es decir que más que se duplicarían respecto al monto alcanzado en 2013.

En efecto, se pronostica que estos recursos continúen consolidándose como pieza clave de la estructura de financiamiento del sector público nacional. Esto queda en evidencia cuando se relativizan las rentas de la propiedad con, por ejemplo, el gasto en personal, una de las principales erogaciones en las que incurre el gobierno nacional (participa con un 14% sobre el gasto primario).

Tras dos años de representar poco más de un tercio del gasto en remuneraciones, en el 2013 las RP fueron equivalentes al 57% de este último. Para el 2014 y 2015 se proyecta que estos ingresos sean suficientes para financiar un 87% y 92% del gasto en personal, respectivamente.

Gráfico 4: Rentas de la propiedad y Gasto en Personal.

Años 2008-2015. En millones de \$ y relación %



Fuente: IARAF en base a MECON y Proyecto de Ley de Presupuesto 2015.