

MONITOR SEMANAL

El rechazo del presupuesto 2022 y la negociación con el FMI

El rechazo del proyecto de Presupuesto 2022 y la negociación del programa con el FMI abrieron una nueva instancia, distinta a la que se había anticipado. Evaluamos distintas dimensiones de lo ocurrido y las señales de su posible evolución.

- Dimensión administrativa

En Argentina, la ausencia de una Ley de Presupuesto para algún período fiscal particular está prevista en el cuerpo legal de administración financiera. La Ley 24.156 -de 1992 y modificaciones posteriores- prevé, en su artículo 27, que se prorrogue el que estuvo en vigencia el año precedente -con ciertos ajustes si al inicio del ejercicio financiero no estuviese aprobado el Presupuesto General¹. Además, se faculta al Jefe de Gabinete a reasignar partidas de gasto sin exceder el total de créditos aprobado por la Ley de Presupuesto del año correspondiente.

Sin embargo, en su artículo 34 determina que, si los recursos recaudados fuesen superiores a lo proyectado, la diferencia se podría asignar a gastos no contemplados en el presupuesto, teniendo el Jefe de Gabinete la potestad para hacerlo. Asociado a ello está la velocidad a la que se ejecutan las partidas de gasto aprobadas, lo cual dependerá de la magnitud y la verificación de los recursos adicionales no contemplados.

Aparte, no es raro que Hacienda subestime la inflación y/o el crecimiento para tener alguna discrecionalidad sobre la recaudación excedente por sobre la prevista en el presupuesto y limitar ciertas áreas administrativas que pueden ser más “gastadoras” que otras. En efecto, el proyecto de presupuesto preveía una inflación de 33% punta/punta para 2022, mientras que el consenso la estima en 52% -algunos inclusive esperan una inflación muy superior.

Adicionalmente, la misma Ley en su artículo 39 prevé que el Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer autorizaciones para

Daniel Marx
DIRECTOR EJECUTIVO

Virginia Fernández
ECONOMISTA SENIOR

Fernando Baer
ECONOMISTA SENIOR

Joaquín Herrera
ANALISTA JUNIOR

Juan Sommer
CONSEJERO



¹ Ingresos que no puedan recaudarse en el período actual, gastos que se hayan producido en el ejercicio anterior y no se realicen en el nuevo ejercicio, etc.

MONITOR SEMANAL

gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u “otros de fuerza mayor”. Estos elementos podrían caracterizar el estado de emergencia económica como el actual², con lo cual se podría no sólo reasignar, sino aumentar partidas de gasto, aun por encima del efecto de la nominalidad mencionado previamente. Muy probablemente el Gobierno volverá a prolongar la vigencia de esa. Así, tendrá discrecionalidad plena para aumentar y reasignar partidas de gasto.

Es decir, en la práctica, y bajo la normativa actual, no existen consecuencias directas de no haber sancionado un presupuesto específico en 2022³, dadas las facultades para prorrogar el presupuesto del año anterior, reasignar y aumentar partidas por el efecto de una recaudación nominal superior e, inclusive, incrementar diversas asignaciones de gasto en el marco de la emergencia económica. Esto es distinto a otros países, que, si no tienen un presupuesto aprobado para un período determinado, la administración no cuenta con los recursos para hacer frente a sus gastos corrientes -con la excepción de algunas partidas consideradas vitales como las relacionadas a la seguridad o salud- y se paraliza.

- Dimensión económica

Normalmente, la Ley de Presupuesto sirve para ordenar la discusión económica y para tener un mecanismo transparente de asignación de recursos y limitaciones de gasto. También puede usarse como guía que coordine expectativas de los agentes económicos, por ejemplo, en la evolución prevista de inflación por parte de las autoridades. Esencialmente el cuerpo normativo de administración financiera sirve para reducir la arbitrariedad del Poder Ejecutivo, entre otras cosas.

Las autorizaciones de gastos que surgen de los presupuestos son nominales. En combinación con la discrecionalidad para reasignar y/o aumentar partidas de gasto ante escenarios de ingresos superiores por mayor inflación, ello puede significar

² Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública número 27.541 sancionada en 2019, prorrogada el año pasado por DNU y venciendo el próximo 31 de diciembre.

³ Sí puede ralentizarse la ejecución presupuestaria porque cada partida adicional de recursos, para ser gastada, deberá contar con la aprobación puntual correspondiente.

MONITOR SEMANAL

que las metas nominales se cumplan relativamente mejor si los gastos no ajustan al ritmo en que lo hacen los ingresos. La desindexación de jubilaciones y pensiones por inflación - principal rubro del gasto primario del Tesoro Nacional- o el menor ajuste de salarios públicos pueden ser variables de estabilización en ese sentido.

Otro motivo que incidió en la no aprobación estuvo asociado a la incorporación de 56 artículos que hizo el oficialismo al momento de la discusión que contemplaba mayores gastos sin las partidas de financiación correspondiente. El gasto fiscal adicional estimado estaba entre los ARS 180.000-235.000 millones, una cifra menor en relación con el gasto total (1,5% del gasto total proyectado), pero con impacto en la decisión de acompañar el proyecto.

También repercutieron algunas facultades tributarias delegadas por el Congreso se incluyeron en el proyecto de ley de presupuesto de 2022. Aumento de retenciones a las exportaciones de trigo y maíz, la tasa de estadística, la prórroga del impuesto extraordinario a los grandes patrimonios y la forma en que debía realizarse se habían incluido. Con la no aprobación, esas facultades se perdieron. Sin embargo, nada impide que se intente lograr aprobarlos a través de leyes puntuales, como ocurrió recientemente con el impuesto extraordinario a la riqueza. De naturaleza extraordinaria en 2020 (recaudó 0,5% del PBI en 2021), se transformaría en permanente con la reciente modificación del impuesto a los Bienes Personales y la inclusión de alícuotas incrementales para los activos localizados en el exterior (alícuota máxima 2,25%). Al momento, resta la media sanción del Senado para convertirlo en Ley.

- Dimensión política

El resultado de las elecciones de medio término del 14 de noviembre pasado y su efecto concreto con el rechazo al Presupuesto 2022 abrió una nueva instancia de análisis político de pesos y contra pesos entre el oficialismo y la oposición. Concretamente, el oficialismo perdió en su intento por aprobar el presupuesto, y la oposición perdió para intentar aprobar sin cambios el proyecto de Ley de aumento del mínimo no

MONITOR SEMANAL

imponible del impuesto a los Bienes Personales que venía con media sanción del Senado (con la configuración anterior, donde el oficialismo tenía *quorum*).

La construcción de bases amplias de sustentación política será importante para las coaliciones políticas en general, y para el Poder Ejecutivo en particular, para lograr consensos y acuerdos. La reciente firma del Consenso Fiscal entre Nación y los Gobernadores va en ese sentido. Con eso, el Gobierno parecería intentar reforzar la negociación con el FMI y generar las condiciones para la implementación de las políticas que ello implicaría.

- Dimensión relacionamiento con el FMI

Surge del reciente informe interno de evaluación del Programa de *Stand By* 2018-19 con Argentina que el FMI insinúa una postura posiblemente más “dura” para apoyar un nuevo programa.

Concretamente, una de las conclusiones es que, al momento de su aprobación, ese programa fue “muy frágil” para lidiar con los problemas de Argentina, en particular relacionadas al poco esfuerzo asociado a reformas estructurales y a un ritmo de consolidación fiscal de “baja calidad”. También, que apoyaron estimaciones muy optimistas del gobierno argentino de las principales variables económicas.

Finalmente, recomienda que para futuros programas se utilicen supuestos y estimaciones macroeconómicas más conservadoras, si fuese necesario utilizar medidas económicas no convencionales si el acceso al mercado de capitales fuese limitado por desconfianza de los inversores en la sostenibilidad fiscal y externa, aun en un contexto de acuerdo con el FMI.

En conclusión, ocurrida la reestructuración de la deuda pública con el sector privado y habiendo instrumentado controles de capitales, restaría hacer un programa más fuerte en lo fiscal y externo, que incluya reformas estructurales.