

Informe sobre el proyecto de presupuesto 2019

Mariano Barrera, María José Castells, Gastón Ghioni, Mariana L. González,
Pablo Manzanelli y Gabriel Martínez

Octubre 2018

El presupuesto del “déficit cero”

- Ante el fracaso del denominado “gradualismo”, el proyecto de presupuesto es una pieza clave del mayor ajuste que se intenta imponer en la segunda etapa del gobierno de Cambiemos. Esta nueva etapa tuvo sus comienzos en 2018 y no solo estuvo signada por la megadevaluación y un importante recorte fiscal sino también por la consolidación hegemónica del capital financiero internacional: de allí que el presupuesto tenga la marca registrada del FMI.
- En ese marco, el fuerte ajuste que supone el presupuesto del “déficit cero” implicará –de aprobarse el proyecto de ley- reducciones generalizadas y significativas en el gasto público (-7,7% en términos reales). Se trata de menos recursos para la obra pública, para el pago de salarios de los empleados estatales, para educación y cultura, para ciencia y técnica, para salud, para prestaciones sociales.
- Una parte relevante de la reducción del gasto pasa también por las cuentas provinciales, con caídas reales del 39% en las transferencias corrientes y casi del 35% en las transferencias de capital.
- El ajuste más contundente no se inicia con este proyecto de presupuesto. Las reducciones reales en el gasto público en 2018 están siendo en algunos rubros incluso más fuertes que las que se proyectan para el año próximo. La caída en el gasto total alcanza el 6,2% y resulta llamativamente similar a la que tuvo lugar en 2001, que alcanzó el 6,1%.
- La suma de los sucesivos ajustes implica que en total entre 2015 y 2019 se acumularía una disminución real del gasto del 18,0%. Las caídas acumuladas en estos años implican que M. Macri tras cuatro años de gestión dejaría un 27% menos de gasto en educación y cultura (por parte de la Nación), casi un 31% menos de gasto en ciencia y técnica y un 16% menos en salud.
- Esta reducción en el gasto contribuye a profundizar la recesión económica, y su continuidad en el tiempo implica también obstaculizar la posibilidad de salir de esta situación crítica. Las proyecciones macroeconómicas del presupuesto reconocen un escenario económico y social sumamente negativo para este año y el próximo, incluso sabiendo que la realidad seguramente se muestre peor que la proyectada por el gobierno.

El nuevo acuerdo con el FMI

- El nuevo acuerdo con el FMI deja obsoletos algunos elementos del presupuesto, como es el caso del programa financiero o el hecho de poner en tela de juicio un supuesto clave como es el tipo de cambio (\$ 40 por dólar) a partir de las nuevas bandas cambiarias y su actualización mensual (\$ 33-44 por dólar sin intervención, que treparían a \$ 36-48 en diciembre de 2018).
- En el nuevo programa financiero se establece que las fuentes de financiamiento proyectadas para 2019 son los USD 22.800 millones del FMI y USD 4.600 millones de organismos internacionales. Además se espera refinanciar el 60% de las Letes y que quede un saldo disponible de más de USD 5.000 millones del desembolso del FMI de 2018. Con ello se alcanzaría a financiar los vencimientos de capital e intereses de la deuda (que trepan a USD 41.800 millones), pero no sobraría ni un dólar para financiar fuga de capitales y la balanza comercial y de servicios debería estar equilibrada.
- Uno de los supuestos principales para alcanzar ese equilibrio es el boom de las exportaciones como consecuencia del nuevo tipo de cambio y el efecto post sequía. Según las proyecciones del gobierno, las exportaciones tendrían un aumento récord solo comparable con años en los cuales los términos del intercambio eran significativamente más favorables que los actuales. Por su parte, se pretende limitar la fuga de capitales a través del congelamiento nominal de la base monetaria, cuyas consecuencias son peores que el problema que intentan solucionar.
- De cualquier modo, aún con el adelanto y refuerzo del FMI y si se logra implementar el mega el ajuste fiscal y monetario, el gobierno solo ganaría tiempo. La olla a presión de las Lebac tiende a cambiar de nombre y la “bola de nieve” de los vencimientos de deuda se acrecienta con altas tasas de interés. No solo se trata del reemplazo de las Lebac por Leliq (exclusivas para los bancos) sino también de un significativo stock de Letes en dólares de menos de un año duración y con altas tasas de interés para lograr su renovación. De allí que no pareciera estar garantizada, al menos en el mediano plazo, la capacidad de pago. Por eso no debe descartarse la posibilidad de que haya algún intento de reestructuración de la deuda, tal como lo habilita el presupuesto.

- El Ministerio de Hacienda modificó en los últimos años la metodología de presentación de los recursos y gastos públicos. La metodología actual implica computar valores de déficit fiscal sustantivamente más elevados que con la metodología vigente hasta 2015. En el proyecto de presupuesto se utilizan ambas metodologías (la nueva en el “Mensaje”, la previa en el proyecto de presupuesto propiamente dicho ya que es la legalmente vigente y la que respetaba recomendaciones internacionales).
- Una parte importante de las series mostradas en este documento busca comparar la situación proyectada para 2019 con la vigente desde 2015, para lo cual resulta fundamental expresar los montos en moneda de poder adquisitivo constante. Para ello, se tomaron las variaciones del IPC Provincias de CIFRA para 2016 y 2017 y se consideraron las proyecciones anuales de inflación del propio presupuesto para 2018 y 2019. Dado que se considera que estas últimas proyecciones están subestimadas, puede afirmarse que el ajuste en el gasto público planeado para 2018 y 2019 es incluso mayor que lo que se refleja.
- Asimismo, la proyección del tipo de cambio a \$ 40 en promedio para 2019 se destaca como otro supuesto sumamente cuestionable. Un nivel superior del valor del dólar afectará directamente el pago de intereses de la deuda pública e impactará en la necesidad de mayores subsidios (o mayores tarifas) para energía y transporte. Por lo tanto, también por esta vía, puede indicarse que el ajuste que muestra el presupuesto es menor que el que seguramente tendrá lugar.

Glosario

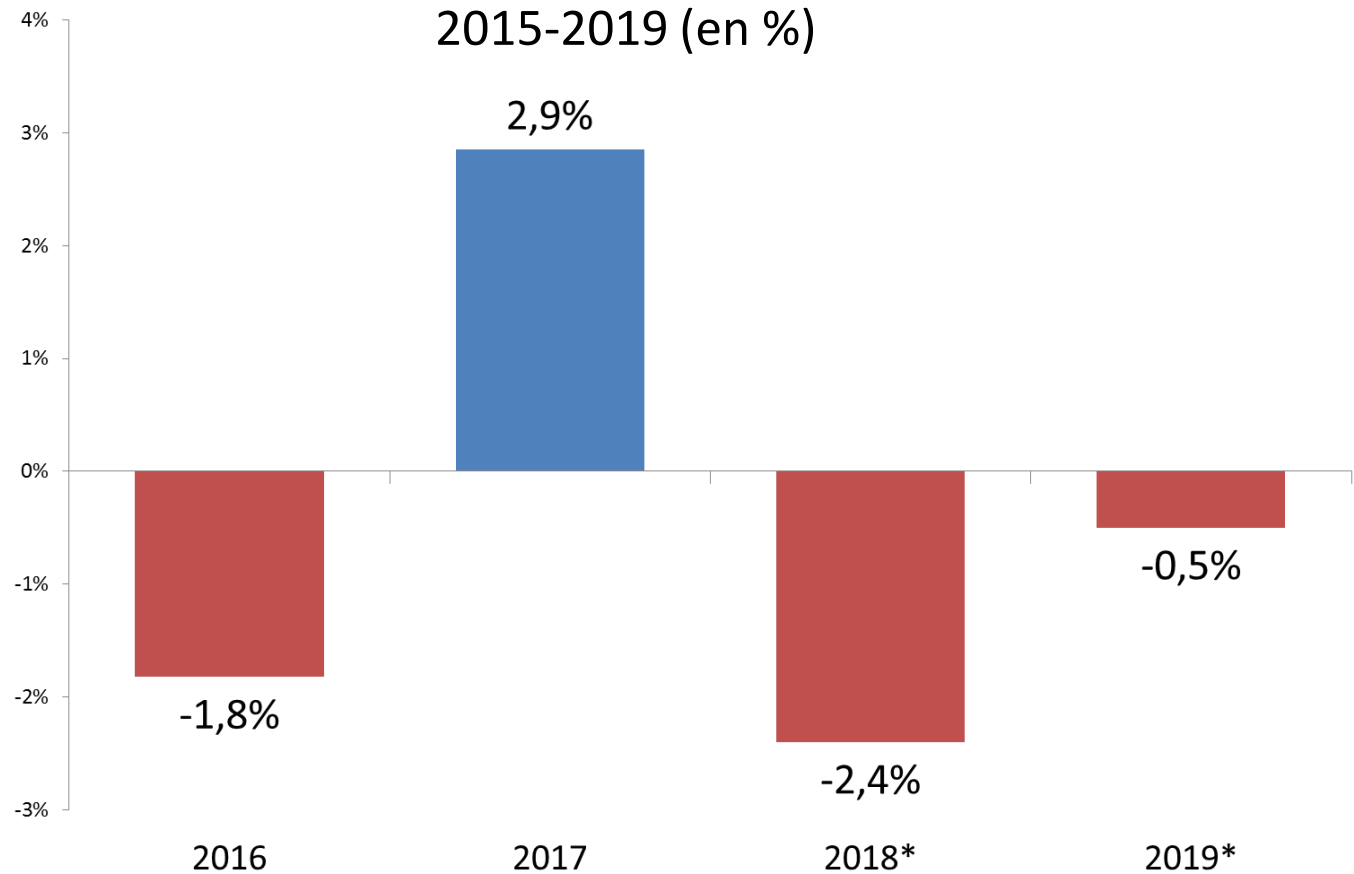
- **Sector Público Nacional (SPN):** abarca la Administración Pública Nacional, sociedades y empresas públicas y otros entes del sector público nacional y fondos fiduciarios. Es la definición más abarcativa de sector público, relevante desde el punto de vista del peso de este sector en la economía.
- **Administración Pública Nacional (APN):** incluye a la Administración Central, organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social.
- Los **intereses totales** corresponden a los servicios de deuda de la APN tal como se establecía en la metodología tradicional del presupuesto. Con la modificación que realizó Cambiemos se presentan también los **intereses netos**, es decir, excluyendo los intereses intra sector público. Lo propio cabe para la proyección de la deuda pública total y la neta.

Las proyecciones macroeconómicas

Un escenario económico y social sumamente negativo para 2018 y 2019

- Las proyecciones macroeconómicas incluidas en el proyecto de presupuesto denotan un panorama muy sombrío para los próximos meses, que se vuelve aún más negativo al considerar escenarios más realistas. Las caídas proyectadas en el PIB, que ya se vislumbraban como poco viables al momento de la presentación de un presupuesto con un fuerte ajuste fiscal, lo son aún más tras el anuncio de la nueva política monetaria más restrictiva que llevará adelante el BCRA.
- Las proyecciones oficiales muestran una reducción de la actividad económica del 2,4% en 2018, que implica que la caída del PIB alcanzará al 4,5% en el segundo semestre del año. Muestran, además, una caída esperada del 3,4% en el consumo –que se corresponde con una reducción del 9,5% en el 2° semestre- y un consumo o gasto público menor en 2,0%.
- En 2019 la economía volverá a estar en recesión con una reducción del 0,5% del PIB, con caídas significativas en el consumo y el gasto público. Esta situación se corresponde con un panorama muy negativo en el mercado laboral, es decir, con menos empleo y pérdidas de poder adquisitivo en los ingresos.
- Se tratará de la primera vez desde 2001-2002 que la economía retrocede dos años seguidos. Esta retracción implicaría que en 2019 el PIB quedará 2% debajo del nivel de 2015.
- Estos dos años se transitarían con un elevado nivel de inflación, producto de las fuertes devaluaciones que tuvieron lugar a lo largo de 2018. Los aumentos esperados del IPC son del 32,6% anual en 2018 y 34,8% el año próximo. Es decir que incluso suponiendo que el tipo de cambio no se mueve de los \$40 actuales –supuesto cuestionable-, continuarán produciéndose fuertes aumentos en el nivel de precios.
- La devaluación del tipo de cambio real ha tenido un impacto fuerte en las cuentas externas; en otras palabras: el modo de ajuste es la recesión. Así, se espera una importante disminución del déficit comercial en 2018 y un superávit para el año próximo, sustentado en un supuesto aumento extraordinario de las exportaciones. El déficit de cuenta corriente aún así seguiría siendo elevado, dado el peso del pago de intereses al exterior y la remisión de utilidades.

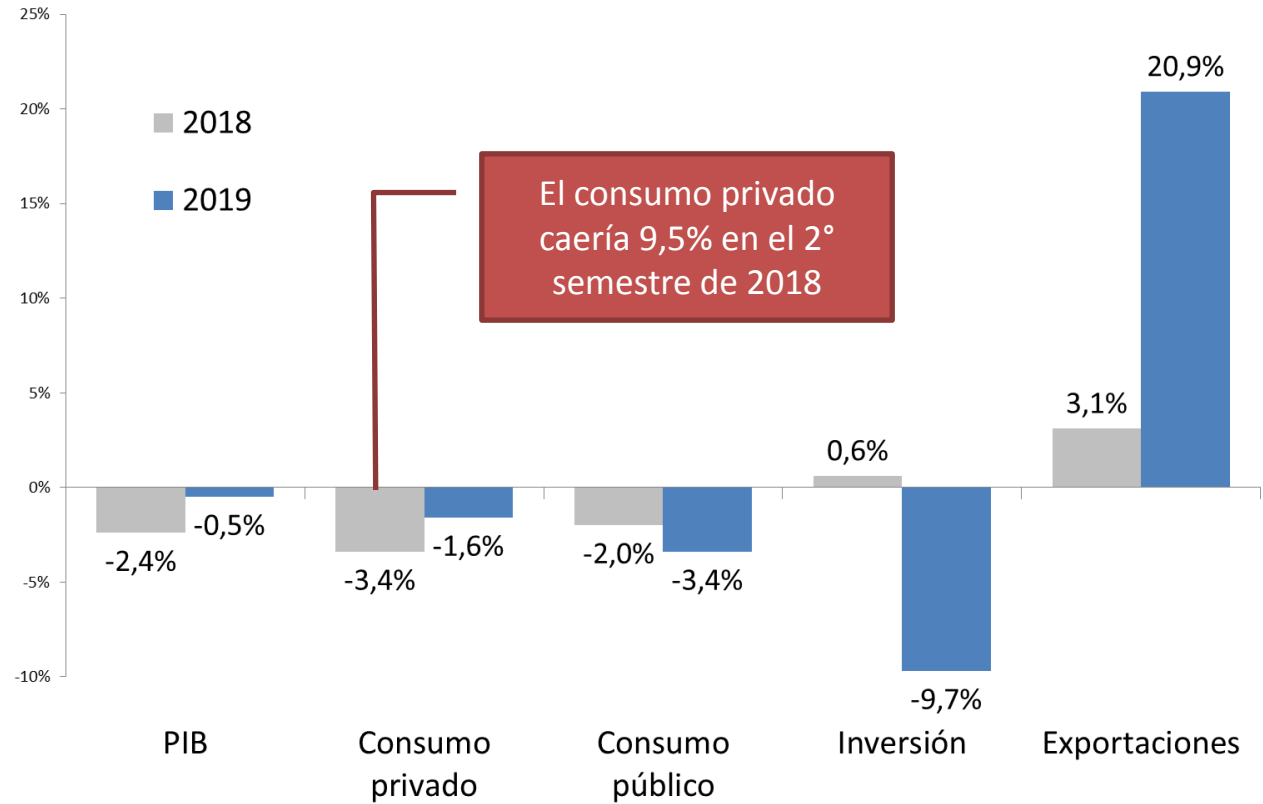
Variación del PIB y su proyección según proyecto de ley de presupuesto, 2015-2019 (en %)



- La proyección para 2018 implica que se espera una reducción del PIB de 4,5% en el 2° semestre del año.
- El resultado del gobierno de Macri: En 2019 el PIB se ubicará casi 2% por debajo de 2015 y el PIB per cápita casi 6%.

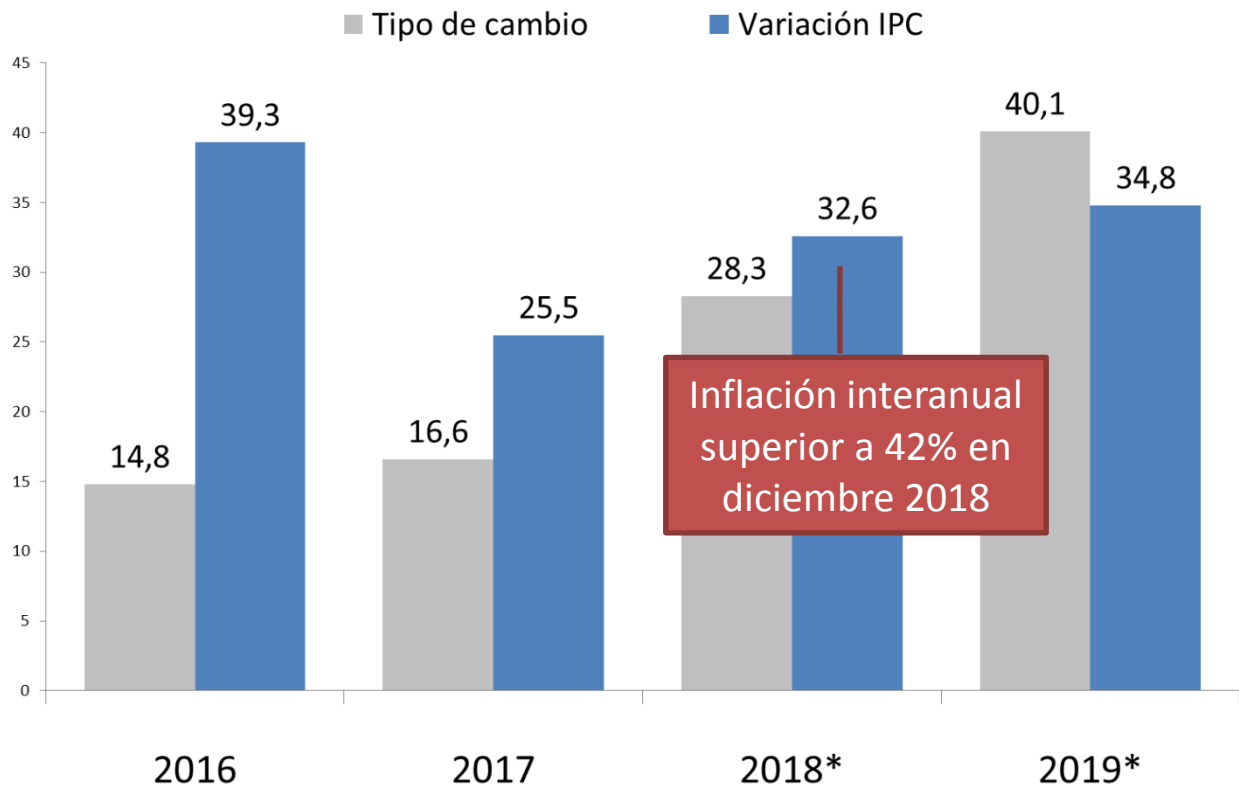
* Proyecciones según presupuesto // Fuente: elaboración propia en base a DNCN-INDEC y proyecto de presupuesto 2019.

Variación de los componentes de la demanda agregada, proyección según proyecto de ley de presupuesto, 2018-2019 (en %)



- El consumo privado y el gasto público en 2019 quedarán por debajo de los niveles de 2015.
- Sólo se espera un comportamiento positivo de las exportaciones, con un crecimiento record en 2019 que sería el mayor de los últimos 23 años, en función de la reversión de la sequía, el tipo de cambio elevado, las exportaciones energéticas de Vaca Muerta y la demanda brasilera.

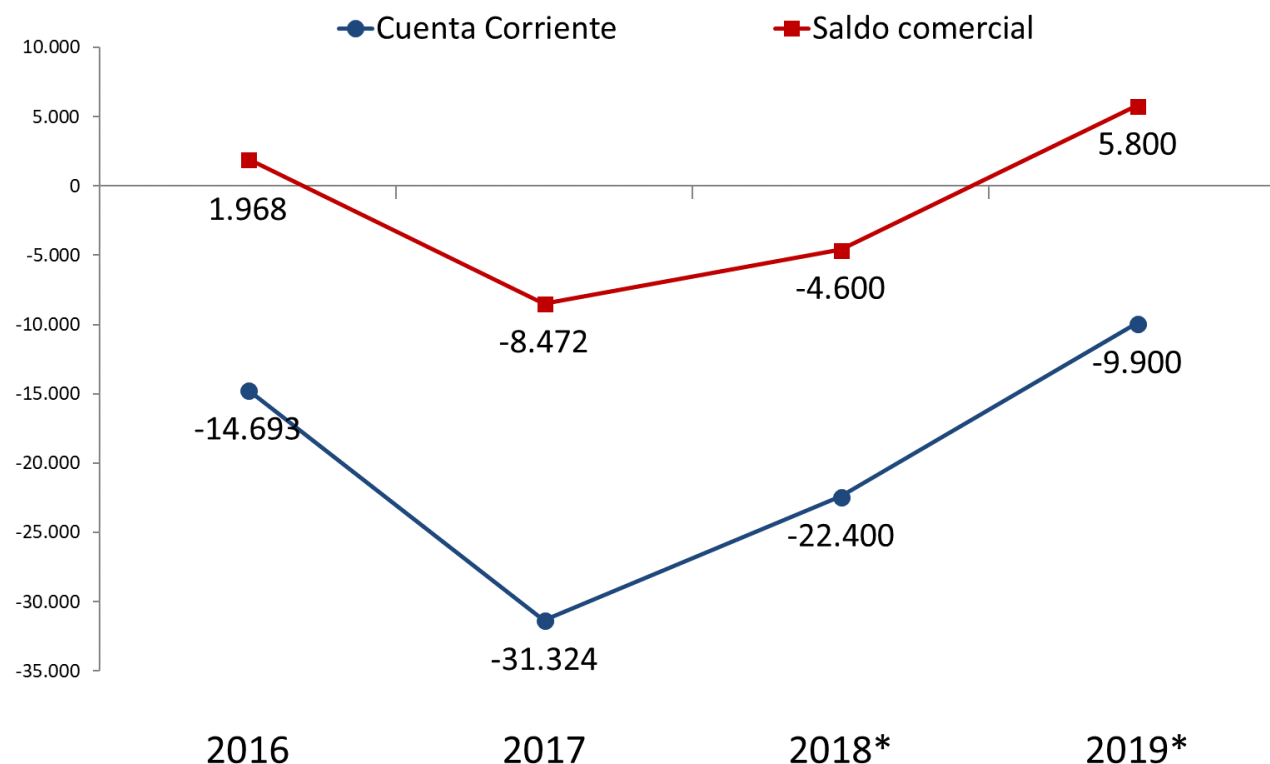
Tipo de cambio (\$ por dólar) y variación del Índice de Precios al Consumidor (%), según proyecto de ley de presupuesto, 2016-2019



- El tipo de cambio proyectado implica congelar el precio del dólar durante más de un año, pronóstico de casi imposible cumplimiento, considerando que ya actualmente cotiza por sobre ese valor y que el BCRA plantea bandas móviles cuyo límite superior a fines de 2018 estaría casi en \$47.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, INDEC y proyecto de presupuesto 2019.

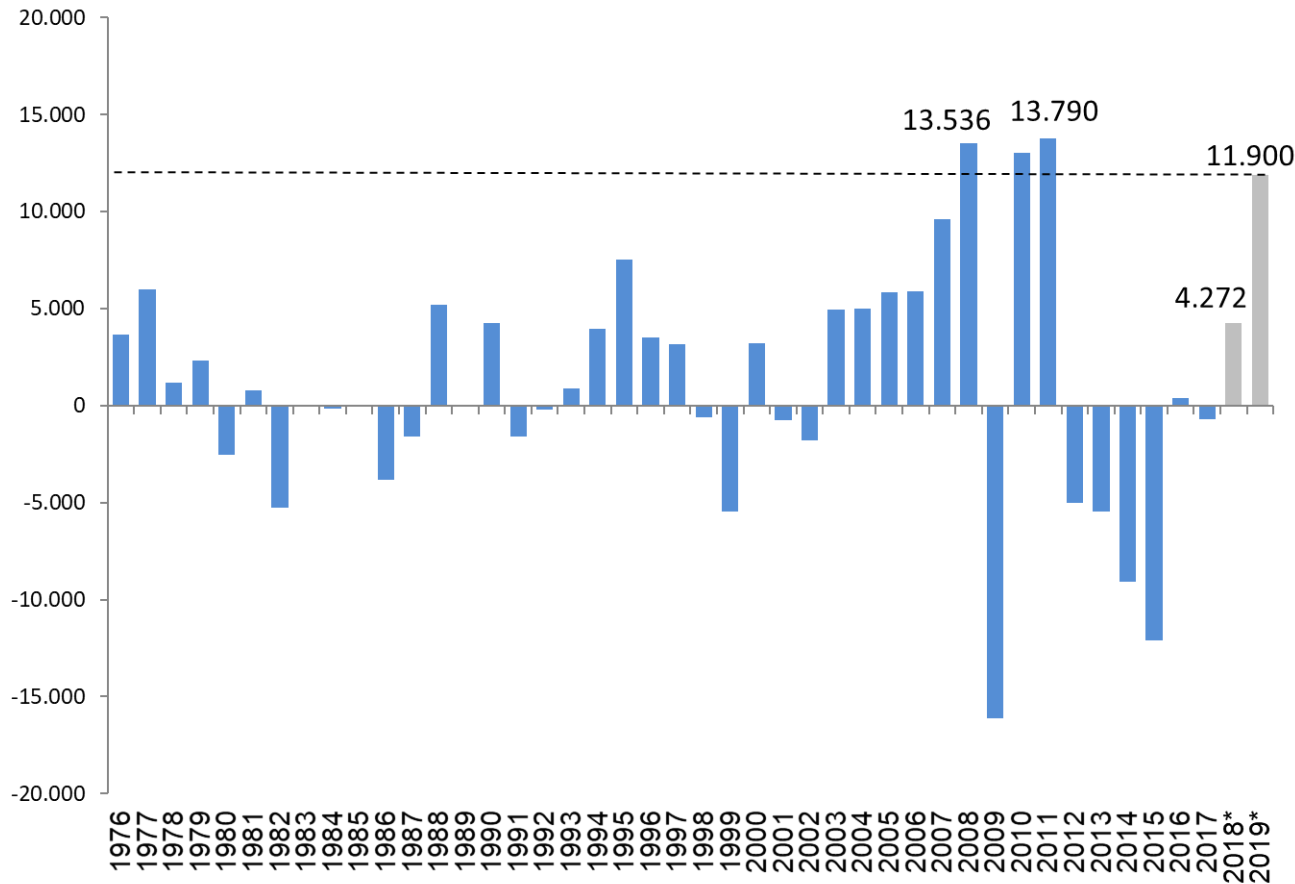
Saldo de Cuenta Corriente y Saldo comercial, según proyecto de ley de presupuesto, 2016-2019



- Se presupone una reversión significativa del saldo comercial, por un aumento de las exportaciones muy superior al de las importaciones.
- De este modo, se reduciría el déficit de cuenta corriente a USD 9.900 millones en 2019 a través del menor déficit de bienes y de servicios, aunque continúa siendo elevado principalmente por la remisión de utilidades y pago de intereses de la deuda.

* Proyecciones según presupuesto // Fuente: elaboración propia en base a INDEC y proyecto de presupuesto 2019.

Variación anual de las exportaciones, 1976-2019
(en millones de dólares constantes)



- El aumento supuesto en las exportaciones parece desmedido. Sólo se lograron aumentos superiores en algunos años entre 2008 y 2011, en el marco de precios excepcionalmente altos de los alimentos y materias primas a nivel internacional.

* Proyecciones según presupuesto // Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, OCDE y proyecto de presupuesto 2019.

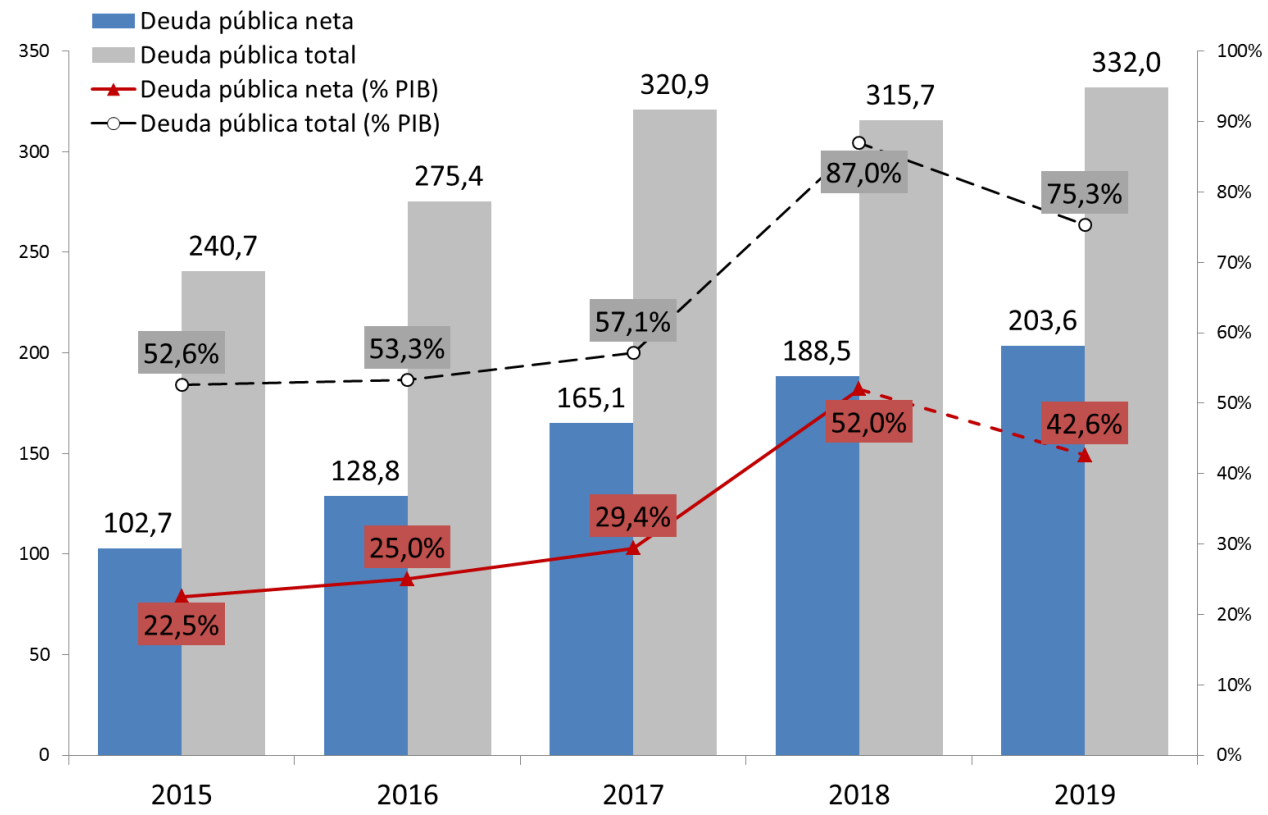
- El proyecto de presupuesto no incluye explícitamente proyecciones sobre nivel de empleo y evolución de los salarios.
- Para 2018, sólo se señala: “En sintonía con lo ocurrido en la actividad, los datos de empleo de fines del primer semestre exhibían signos de desaceleración en la creación de empleo”. De este modo, **se ocultan las caídas mensuales en el empleo registrado** ya se verificaban para entonces y no se adelanta cuál es la expectativa para el conjunto del año.
- En relación con los salarios se afirma: “...en la primera parte de 2018 se han activado cláusulas gatillo de algunas paritarias de 2017 y se han acordado con los principales gremios aumentos del orden del 15% para los primeros meses del año con cláusulas de revisión. Esto permitió que, hasta mayo, los salarios le ganaran a la inflación. A partir de junio, producto de la estacionalidad de los ajustes y los shocks ocurridos, el salario real se verá afectado negativamente.” Nuevamente, la desactualización e imprecisión de la información incluida evita exponer el importante deterioro que está sufriendo el salario real, que se profundizará hacia fin de año.
- Para 2019, se afirma que se espera una “mayor recomposición de la masa salarial motivada por una relativa estabilidad del empleo y la reapertura de las paritarias”. Sin embargo, esta recomposición de la masa salarial no sería tal, ya que por otra parte se asume que los salarios crecerán tanto como la inflación. En otras palabras, **el promedio de los salarios registrados de la economía mantendría en 2019 el reducido nivel real que se alcance en 2018. Los salarios en el sector público seguirían una trayectoria aún más desfavorable.**

Deuda pública y programa financiero

La crisis de la deuda

- El gobierno proyecta que la deuda pública neta (que excluye la deuda intra sector público) alcance el 52,0% del PIB en 2018 y que la deuda pública total llegue al 87,0%. Cabe señalar que en 2015 tales ratios se ubicaban en 22,5% y 52,6%, respectivamente.
- De concretarse los supuestos del presupuesto en 2019, se reduciría la deuda neta al 42,6% del PIB y la total al 75,3%. Para ello debería incrementarse la deuda (total y neta) en alrededor de USD 15.000 millones en 2019, lo que equivale a financiar solo los intereses de la deuda. Es decir, debería por un lado equilibrarse la balanza comercial y de servicios y por el otro no solo reducir sino eliminar la salida de capitales al exterior (recuérdese que el promedio de la fuga de capitales durante la gestión macrista asciende a USD 19.000 millones anuales y su menor registro fue USD 10.000 en 2016 por efecto del blanqueo de capitales). De lo contrario, y como es esperable, el tipo de cambio proyectado y el resto de las variables serían como las metas de inflación en los anteriores presupuestos: ciencia ficción.
- La relevancia del peso de los intereses obedece al vertiginoso ciclo de endeudamiento público que instauró Macri. Los intereses netos pasaron de representar el 5,5% del gasto del sector público en 2015 al proyectado 16,0% en 2019. Probablemente ese guarismo sea superior ya que la subestimación del tipo de cambio impacta en los intereses en moneda extranjera que son los mayoritarios en un presupuesto en pesos.
- El programa financiero del gobierno después del acuerdo de septiembre con el FMI, que modifica el que se presentó en el presupuesto, plantea que los vencimientos de capital e intereses de la deuda treparon a USD 41.800 millones para 2019. Entre las fuentes de financiamiento el gobierno espera contar con USD 22.800 millones del FMI, USD 4.600 millones de organismos internacionales, USD 1.700 del Repo, que se refinancien el 60% de las Letes (USD 8.700 millones) y que quede un saldo de USD 5.400 millones del desembolso del FMI de 2018. Finalmente, se ampliaría el swap con China.

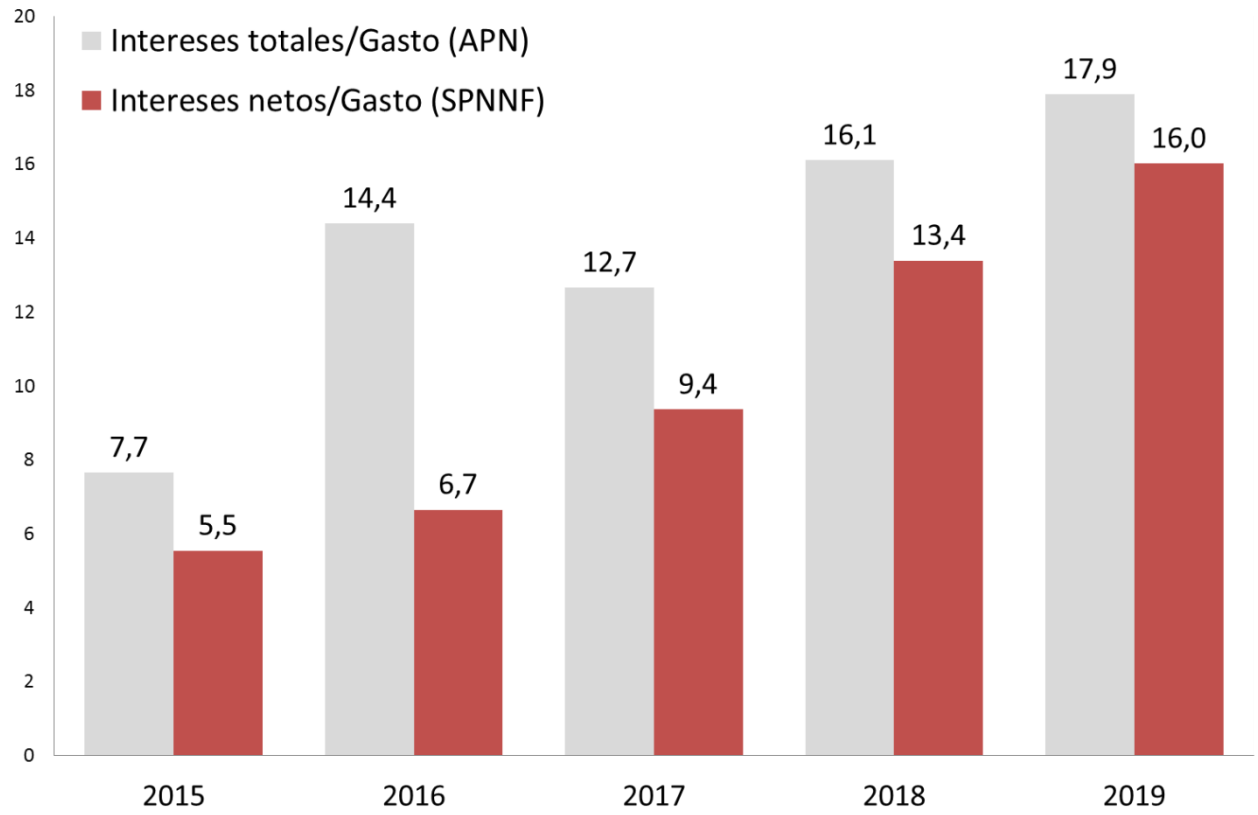
Stock de la deuda pública total y neta*, 2015-2019 (en % del PIB y miles de millones de USD)



- El gobierno proyecta un incremento del peso de la deuda pública neta hasta el 52% del PIB en 2018, cuando el año anterior se ubicaba en el 29,4% y en 2015 en 22,5%. La deuda total trepa al 87% del PIB en 2018.
- De concretarse los supuestos del presupuesto en 2019 se reduciría la deuda neta al 42,6% del PIB y la deuda total al 75,3%. Cabe señalar que entre tales supuestos se resalta un tipo de cambio estable y un aumento del stock de la deuda neta de apenas USD 15.137 millones, que es equivalente a los intereses de la deuda. Es esperable que el ratio sea superior tanto por un mayor stock de deuda (para cubrir necesidades de divisas por fuera de los intereses) como por un menor PIB en dólares.

*Excluye la deuda intra-sector público // Fuente: elaboración propia en base a proyecto de presupuesto 2019 y Ministerio de Hacienda.

Intereses totales y netos* como porcentaje del gasto, 2015-2019 (en %)



- Solo considerando los intereses vinculados al sector privado, organismos internacionales y sector público financiero, la gravitación de los intereses netos aumentó del 5,5% del gasto en 2015 al 13,4% en 2018. Según el gobierno ascenderían al 16,0% en 2019, aunque cabe aclarar que ello está subestimado por el supuesto del tipo de cambio, lo cual impacta en los intereses en moneda extranjera que son los mayoritarios.
- Si se considera el peso de los intereses totales el mismo aumenta del 7,7% del gasto en 2015, al 16,1% en 2018 y se proyecta, aún con la subestimación indicada, que llegue al 17,9% en 2019.

*Los intereses totales remiten a los servicios de deuda de la Administración Pública Nacional, y los intereses netos del Sector Público Nacional excluyen los intra sector público.

Fuente: elaboración propia en base a proyecto de presupuesto 2019 y Ministerio de Hacienda.

¿Los dólares alcanzan?

Necesidades y fuentes de financiamiento de la deuda por tipo de moneda considerando el segundo acuerdo con el FMI, 2019 (en miles de millones de USD)

Necesidades de financiamiento	En \$	En USD	Total
Intereses	3,3	10,8	14,1
Vencimientos de capital	2,7	10,5	13,2
Bonos sector privado	2,7	4	6,7
Repo	.	2,9	2,9
BID-BM-CAF	.	1,7	1,7
Club de París	.	1,7	1,7
Otros	.	0,2	0,2
Letes sector privado	6,9	7,6	14,5
TOTAL	12,9	28,9	41,8

Fuentes de financiamiento	En \$	En USD	Total
Saldo inicial de caja	.	5,4	5,4
FMI	.	22,8	22,8
Organismos internacionales	.	4,6	4,6
BID, BM Y CAF	.	4,4	4,4
Otros	.	0,2	0,2
Financiamiento privado	.	1,7	1,7
Repo	.	1,7	1,7
Letes sector privado	4,1	4,6	8,7
TOTAL	4,1	39,1	43,2

- En 2019 se deben financiar USD 41.800 millones solo por la vía de los vencimientos de capital e intereses de la deuda. El gobierno espera cubrir esas necesidades con USD 22.800 millones del FMI, USD 4.600 millones de organismos internacionales, USD 1.700 millones de privados (Repo) y la renovación del 60% de las Letes.
- El programa financiero se restringe a las necesidades de sustentar los vencimientos de capital e intereses de la deuda pública, excluyendo las necesidades de divisas por la vía de la balanza comercial y de servicios, que consideran equilibrada, y la fuga de capitales al exterior que estiman limitar con el congelamiento nominal de la base monetaria tal como se desprende del nuevo acuerdo con el FMI. Se trata de un escenario de mínima respecto a las necesidades de divisas y con elevados efectos recesivos que preanuncian una alta conflictividad social.

Reestructuración de deuda

- En el proyecto de ley del presupuesto se abre la posibilidad de implementar reestructuraciones de deuda con peores condiciones que las originales, sin que ello deba tratarse en el Congreso de la Nación.
- Así se desprende del artículo 53 del proyecto de ley del presupuesto mediante el cual se elimina el requisito de que el Poder Ejecutivo Nacional pueda llevar a cabo canjes de deuda en la medida en que ello “implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales”, tal como se establece en el artículo 65 de la Ley 24.156. De aprobarse la modificación propuesta en el presupuesto, las reestructuraciones no tienen la condición de mejorar montos, plazos y/o intereses sino que solo deben estar regidas por “las condiciones imperantes del mercado financiero”. Se trata de una ambigüedad que abre la puerta a canjes de deuda por parte del gobierno sin que ello implique una mejora.
- Ante el volumen y velocidad del endeudamiento externo durante el gobierno de Cambiemos y la consiguiente acumulación de vencimientos, los riesgos de cesación de pagos se acrecientan. De allí que el gobierno al menos no descarte -y mucho menos el FMI- la posibilidad de recurrir a reestructuraciones de deuda que, dadas las relaciones de fuerza imperantes en el parlamento, difícilmente podrían llevar a cabo con condiciones que desfavorezcan al país.

ARTICULO 53-. Sustitúyese el Artículo 65 de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones por el siguiente:

“ARTÍCULO 65.- EL PODER EJECUTIVO NACIONAL podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública y los avales otorgados en los términos de los Artículos 62 y 64, mediante su consolidación, conversión o renegociación, **atendiendo a las condiciones imperantes del mercado financiero**. De constituirse con motivo de la realización de estas operaciones un incremento de la deuda pública, se deberá afectar la autorización de endeudamiento prevista para el ejercicio respectivo. Las operaciones con cargo al presente artículo se realizarán en el marco de la estrategia plurianual de deuda que será definida por el MINISTERIO DE HACIENDA.

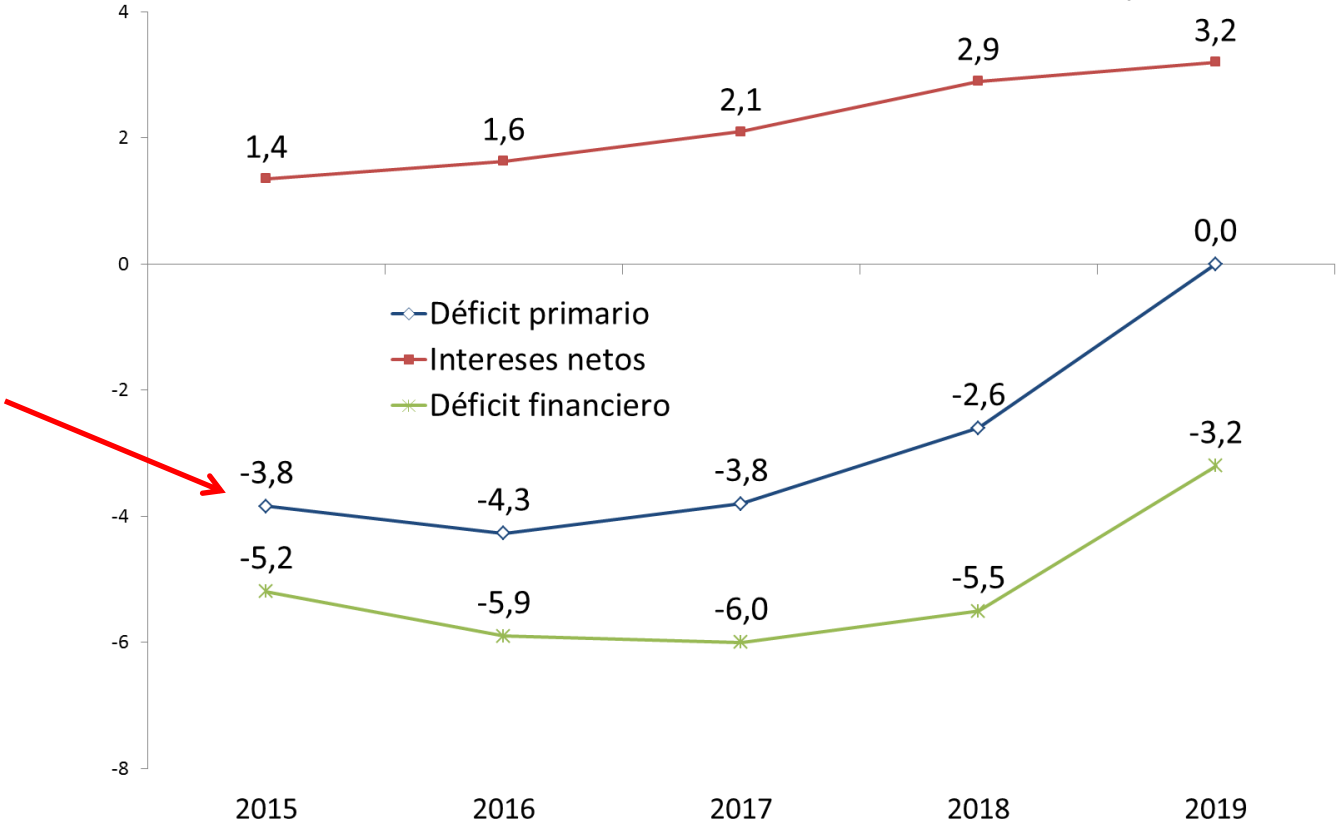
Descripción general del presupuesto del “déficit cero”

Un mega-ajuste

- El gobierno proyecta una reducción del déficit fiscal de casi 4 puntos en dos años. Según el proyecto de presupuesto, a partir del 3,8% de déficit sobre el PIB en 2017, se espera alcanzar un déficit de 2,6% para este año y alcanzar el equilibrio fiscal en 2019.
- Pese a proclamar obsesivamente el “déficit cero”, desde el punto de vista de los ingresos el presupuesto mantiene la rebaja de las contribuciones patronales y reducciones parciales en el impuesto a las ganancias de las empresas. Ni siquiera se estableció, como se venía planteando, una ampliación de la alícuota a los bienes personales del exterior. Sí se incorporaron nuevos derechos de exportación, que también se extienden a todos los bienes industriales y servicios exportables.
- Por el lado del gasto, a la fuerte caída de este año (-6,2%), se le adicionará un recorte de 7,7% en términos reales en 2019. Se puede dimensionar mejor la magnitud de este recorte si se tiene en cuenta que es similar al ajuste de 2001 (-6,1%) y si se considera que la caída acumulada de los dos primeros años del gobierno de Macri ascendió al 5,4% (2,7% anual). En total, desde 2015 se acumularía una disminución real del gasto del 18,0%.
- Una parte relevante de la reducción del gasto pasa por las cuentas provinciales. Las transferencias corrientes a las provincias descienden casi 39% en términos reales, al tiempo que las transferencias de capital, vinculadas en gran medida con obra pública, caen casi 35%.
- En el ámbito nacional seguirá el recorte de los subsidios económicos, con el consecuente aumento en las tarifas. También se prevé reducir el gasto en salarios, a partir de fuertes reducciones de los salarios reales y el número de trabajadores del Estado.
- La seguridad social y prestaciones sociales tienen reducciones de menor cuantía, dada la influencia del gasto previsional determinado en gran medida por la fórmula de movilidad. Este agregado, sin embargo, esconde recortes significativos en el gasto en salud, educación y ciencia y técnica.
- La fuerte contracción de los gastos de capital evidencia un achicamiento aún mayor de la obra pública, que difícilmente sea compensada con los proyectos de participación público-privada a pesar de los cambios normativos que habilitan la creación de fideicomisos para las provincias.

La vuelta del discurso del “déficit cero”

Déficit primario y financiero e intereses netos del Sector Público Nacional No Financiero, 2015-2019 (en % del PIB)



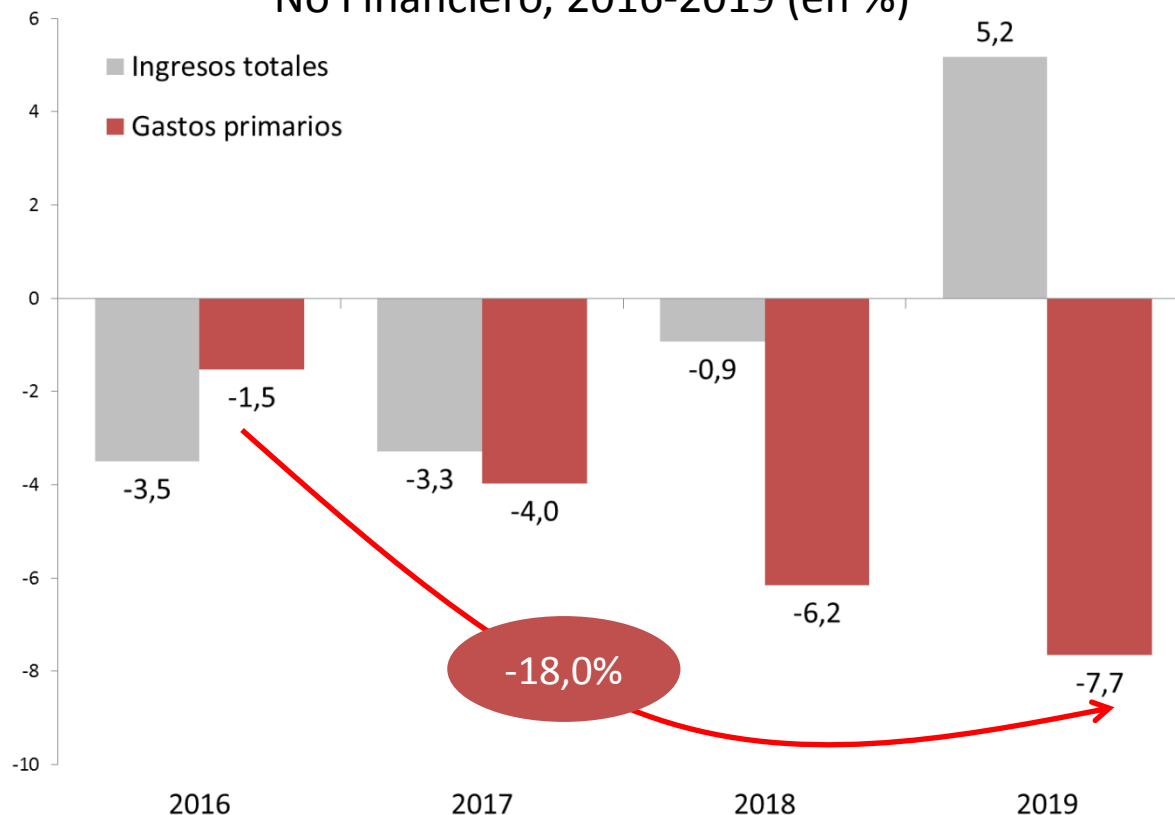
El gobierno llevó adelante un cambio metodológico que implicó agrandar el déficit primario, en la medida en que no contabiliza entre los ingresos las rentas del BCRA y del FGS, entre otras.

Así, el déficit saltó de 1,8% del PIB al 3,8% en 2015.

- Se proyectan metas de resultado fiscal primario del -2,7% del PIB en 2018 y 0% en 2019. Eliminar el déficit primario no implica que desaparezca el déficit financiero, que incluye los intereses de la deuda.
- Los intereses netos crecieron notable y sistemáticamente desde la asunción del gobierno de Cambiemos. El gobierno proyecta que alcanzarán el 3,2% del PIB pero es probable que crezcan aún más, dado que los intereses están subestimados en pesos y el PIB está sobreestimado.

Fuente: elaboración propia en base a proyecto de presupuesto 2019 y Ministerio de Hacienda.

Variación de los ingresos y gastos reales del Sector Público Nacional No Financiero, 2016-2019 (en %)



- Los ingresos experimentaron una fuerte caída en 2016 y 2017, en el marco de la quita de impuestos a sectores de altos ingresos (retenciones a las exportaciones, bienes personales y modificaciones en ganancias) y la recesión económica del primer año. El gobierno planea aumentar los ingresos en términos reales en 2019 por efecto, principalmente, del retorno de las retenciones.
- Por el lado del gasto, se observa una profundización del ajuste para 2018 y 2019 que alcanza el 6,2% y el 7,7% respectivamente, en contraste con el primer bienio de gobierno cuando el recorte de los gastos fue en total del 5,4% en conjunto.

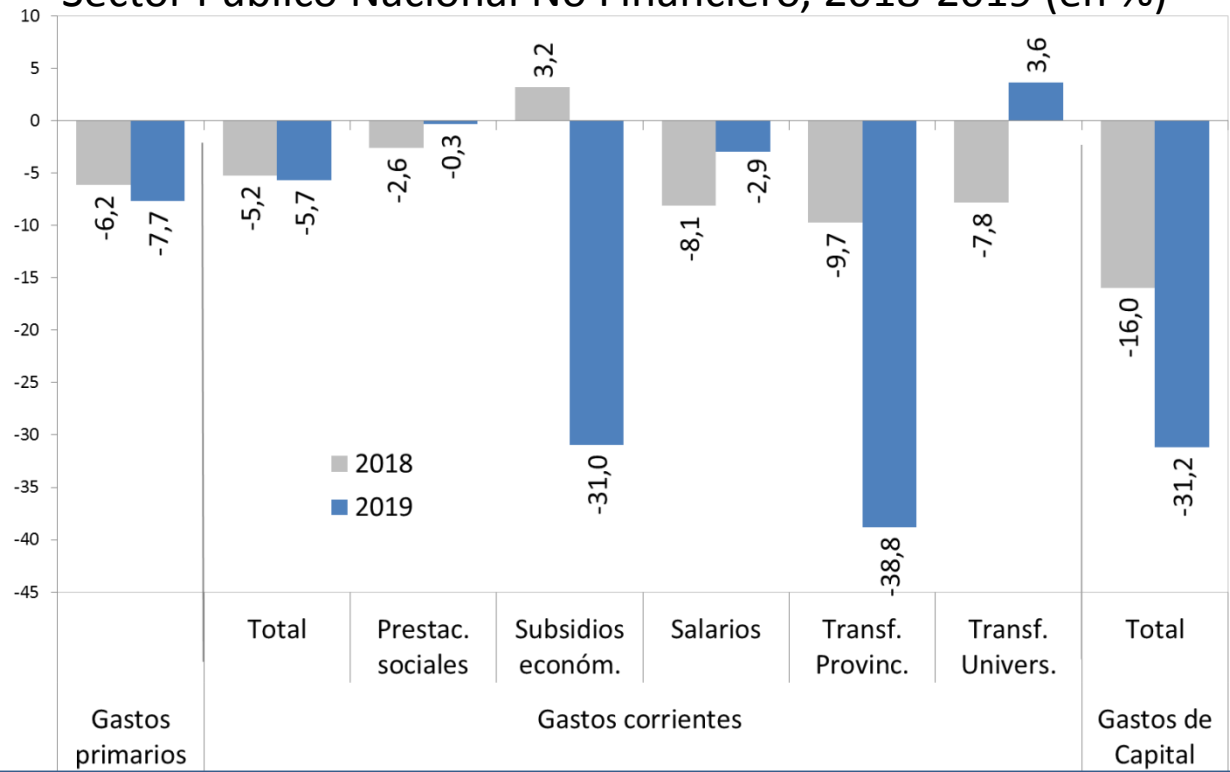
- El crecimiento real de los ingresos fiscales se explicaría principalmente por el incremento de los derechos de exportación que contribuirían con el 6,7% dicho crecimiento. Esto se da en el marco del retorno de las retenciones agropecuarias y de la aplicación de nuevas retenciones al resto de las exportaciones, bajo el supuesto del tipo de cambio alto y una expansión de las ventas al exterior. También es significativa la contribución de los ingresos de capital, lo que pone de manifiesto la pretensión del gobierno de obtener recursos a partir de la venta de activos.
- En el sentido opuesto, se advierte una caída de las contribuciones patronales por efecto de la reducción del impuesto. Mayor aún es la reducción del impuesto a las ganancias de las empresas donde, además del efecto del Pacto Fiscal con las provincias, impacta la reducción del impuesto para aquellas empresas que reinviertan utilidades según la reforma tributaria. También cae el IVA en consonancia con la estimación de caída del consumo y del salario real.

Variación real de los ingresos totales y contribución al crecimiento, según rubro del Sector Público Nacional No Financiero, 2018-2019 (en %)

RECURSOS POR RUBRO	2018	2019	Cont. al crec.
Ingresos totales	-0,9%	5,2%	5,2%
Tributarios	-2,0%	3,5%	3,2%
IVA neto de reintegros	7,9%	-2,4%	-0,5%
Ganancias	-23,2%	-21,8%	-2,3%
Aportes y contribuciones a la seguridad social	-4,2%	-2,9%	-1,0%
Débitos y créditos	20,6%	-1,7%	-0,1%
Bienes personales	-48,6%	25,7%	0,1%
Impuestos internos	-33,2%	-9,5%	-0,1%
Combustibles	-12,0%	-6,7%	-0,1%
Derechos de exportación	64,7%	123,5%	6,7%
Derechos de importación	33,5%	9,0%	0,4%
Resto tributarios	-31,1%	3,3%	0,2%
Rentas de la propiedad	44,1%	-1,8%	-0,1%
FGS cobradas	59,9%	4,9%	0,1%
Resto	35,7%	-6,1%	-0,2%
Otros ingresos corrientes	-17,6%	-14,9%	-0,5%
Ingresos no tributarios	-5,1%	-14,5%	-0,4%
Transferencias corrientes	-87,5%	81,8%	0,0%
Resto ingresos corrientes	-43,9%	-30,3%	-0,1%
Ingresos de capital	64,7%	1115,4%	2,6%

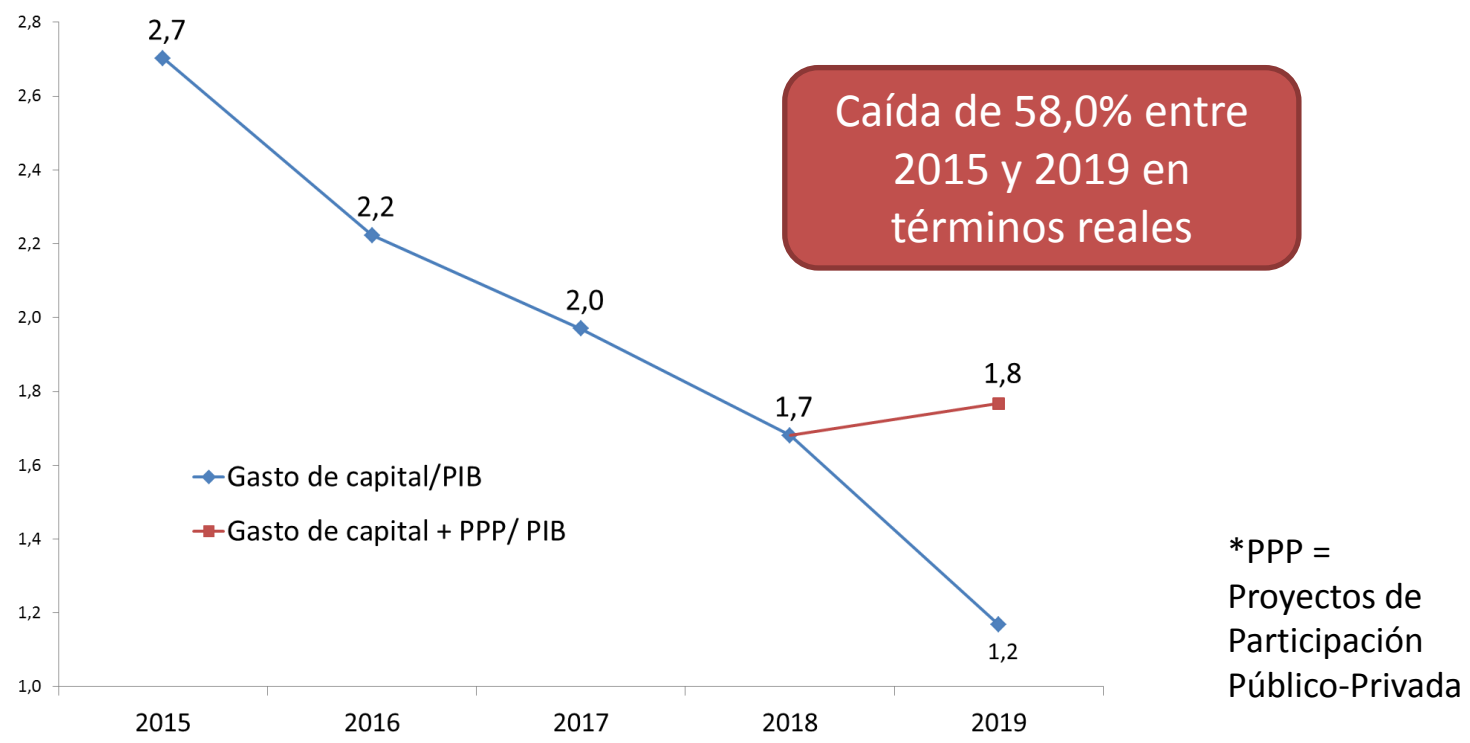
Fuente: elaboración propia en base al proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias.

Variación real de los gastos según clasificación económica del Sector Público Nacional No Financiero, 2018-2019 (en %)



- El ajuste en los gastos corrientes alcanzaría el 5,9% en términos reales, luego de una contracción proyectada de 5,2% para este año. Las partidas que más caerían son los subsidios (-31,0%), con el consecuente aumento de tarifas, y las transferencias a las provincias (-38,8%). También se prevé reducir el gasto real en salarios en 2,9% a partir de menores remuneraciones y de recortes en el empleo estatal. Por su parte, las prestaciones sociales se reducirían menos por la influencia del gasto previsional determinado en gran medida por la fórmula de movilidad.
- Los gastos de capital también tendrán un fuerte ajuste, alcanzando una reducción real de 31,2% en 2019, que se monta sobre una caída proyectada en 16,0% para 2018.

Gasto de capital del Sector Público Nacional No Financiero como porcentaje del PIB y la incidencia proyectada de los PPP*, 2015-2019 (en %)



- La brutal caída de los gastos de capital se evidencia también en la pérdida de participación en el PIB. En 2015 estos gastos representaban el 2,7% del producto y desde entonces han venido perdiendo peso. La proyección para 2019 implica un desplome al 1,2%.
- El gobierno proyecta equiparar la participación de la inversión pública en el PIB de 2018 a través de los proyectos de Participación Público-Privada, que estima en 0,6% del PIB. La Ley de Presupuesto (art. 65) prevé que tanto la Nación como las provincias y los municipios podrán ser garantes de los fideicomisos, intentando así paliar los ajustes en la obra pública que la Nación dejará de ejecutar. Cabe señalar que este instrumento ha fracasado en otras experiencias internacionales y que se estaría habilitando un endeudamiento encubierto.

- La variación real de los gastos por finalidad y función prevé una caída para todos los rubros en 2019, con excepción de los servicios de la deuda pública que se incrementan 10,4%, aun cuando su crecimiento puede estar siendo subestimado por efecto de la subvaluación del tipo de cambio.
- Muy relevante resulta el ajuste previsto en servicios económicos, como resultado esencialmente de la quita de subsidios que afectarán a las partidas de transporte (-34,5%) y energía (-28,8%), al mismo tiempo que tendrán un fuerte impacto en las tarifas de usuarios.
- De la comparación con 2015 se desprende el terrible ajuste en todas las partidas, con excepción de servicios de la deuda pública que crecieron 71,8% y del gasto en Seguridad Social (7,3%) influido por la movilidad jubilatoria y por la implementación del programa de Reparación Histórica.

Variación de los gastos reales de la Administración Pública Nacional por finalidad y función, 2015-2019 (en %)

GASTO POR FINALIDAD-FUNCION	2018	2019	2015-19
Administración Gubernamental	-33,9%	-19,5%	-36,5%
Servicios de defensa y seguridad	-10,0%	-8,5%	-25,3%
Servicios sociales	-5,6%	-1,9%	-3,6%
Agua potable y acantarillado	-9,2%	-9,5%	-49,1%
Ciencia y técnica	-18,9%	-5,3%	-30,6%
Educación y cultura	-13,6%	-10,0%	-27,0%
Promoción y asistencia social	-25,5%	-4,2%	-5,8%
Salud	-8,1%	-4,0%	-16,1%
Seguridad social	-2,2%	-0,2%	7,3%
Trabajo	-37,6%	-12,8%	-47,3%
Vivienda y urbanismo	-26,9%	-17,3%	-70,6%
Servicios económicos	0,6%	-29,8%	-54,8%
Agricultura	-37,6%	-16,5%	-52,5%
Comercio, turismo y otros servicios	-31,6%	14,0%	-68,2%
Comunicaciones	-22,7%	-20,1%	-67,5%
Ecología y medio ambiente	-23,4%	-11,7%	-19,1%
Energía, combustible y minería	14,1%	-28,8%	-60,0%
Industria	-35,7%	-15,5%	-56,3%
Seguros y finanzas	8,5%	-14,4%	-17,3%
Transporte	-4,7%	-34,5%	-43,9%
Servicios de la deuda pública	-6,5%	10,4%	71,8%

Fuente: elaboración propia en base al proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias.

El ajuste en Energía

- El Gobierno Nacional viene sosteniendo una definición política respecto a la tarifa de los servicios energéticos, por la cual debe llegarse a que los consumidores paguen la tarifa plena del servicio. Esto quedó claramente expresado en los sucesivos «tarifazos» en las facturas de luz y gas.
- El actual proyecto de presupuesto reafirma tal política, como lo refleja la reducción en términos reales del 27,0% en lo presupuestado en subsidios a la energía.
- Al mismo tiempo, se deja claro que la intención del gobierno en relación a cuánto deberán cubrir lo que pagan los usuarios respecto al costo de generación eléctrica. Se pretende pasar del 64% en 2018 al 72% en año próximo. En 2016 la tarifa cubría el 30% del costo.

- Dado que los subsidios energéticos corresponden a costos dolarizados y el Proyecto de Presupuesto considera un dólar de \$40,1 cualquier variación en este supuesto tendrá un fuerte impacto en los valores estimados. Esto hace que, por el propio peso de los subsidios en el gasto total, cualquier modificación del tipo de cambio invalide el actual proyecto de presupuesto.
- Para tener una referencia del impacto de la variación en el tipo de cambio se puede observar lo sucedido en 2018: en la Ley de Presupuesto el monto asignado a los subsidios energéticos fue \$107.921 millones, mientras que se estima que terminará siendo \$205.200, lo que significa un incremento del 90% respecto al presupuesto original.

MONTO SUBSIDIOS ENERGÉTICOS (en millones de pesos)			
2018	2019	VARIACIÓN NOMINAL	VARIACIÓN REAL
205.200	201.929	-1,6%	-27,0%

TARIFA SOCIAL ELÉCTRICA:

Después de idas y vueltas en 2018, el Proyecto de Presupuesto define el traspaso a las provincias de la Tarifa Social Eléctrica. Si bien no se detalla el costo que deberán asumir las provincias en caso de pretender sostener tal beneficio, se estima que asciende a \$21.000 millones.

SUBSIDIO A LA GARRAFA:

Llamativamente el Programa Hogar tiene un presupuesto con un recorte del 59,7% respecto a 2018. Puede entonces concluirse que también se pretende avanzar en la eliminación de los subsidios, dirigidos a los sectores más vulnerables que no tienen acceso a la red de gas natural.

El fuerte recorte en las transferencias a provincias

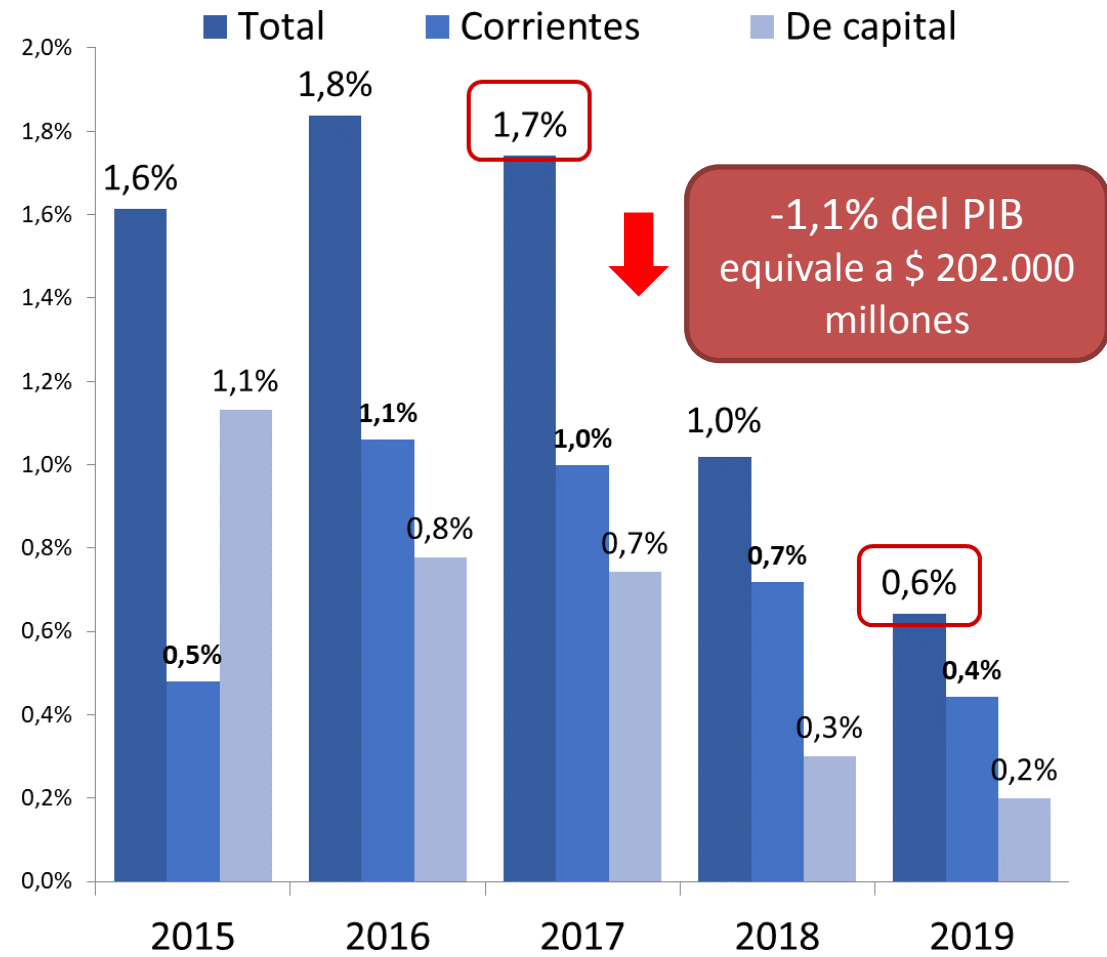
Gran parte del ajuste se transfiere a las cuentas provinciales

- El proyecto de ley de presupuesto plantea una fuerte reducción de las transferencias presupuestarias a las provincias. En términos implica una reducción del 38,8% para las transferencias destinadas a solventar gastos corrientes y del 34,5% para las transferencias de capital vinculadas en gran medida con obra pública.
- Se trata de un recorte adicional al que ya se está produciendo en 2018, de modo que el conjunto de las provincias pierde alrededor de \$ 202.000 millones, equivalente al 1,1% del PIB, con respecto a los valores de 2017.
- El gobierno argumenta que esta reducción de transferencias presupuestarias será compensada por mayores partidas de coparticipación, lo que no resulta totalmente cierto porque, como se demuestra más adelante, las partidas presupuestarias que se reducen son mayores que las compensaciones que se otorgarían, incluso en caso de cumplirse los supuestos optimistas sobre recaudación.
- Además, dado que la coparticipación está formada por recursos sin afectación, puede ser dirigida hacia otros fines distintos de la asignación actual, aumentando la brecha existente entre provincias en materia de salud, educación o desarrollo social.
- En consecuencia no sólo se trata de cuentas mal hechas sino de un error conceptual. El retiro del Estado Nacional en el campo de las políticas públicas sociales y económicas no puede tener otro fin que el incremento de las inequidades interprovinciales, tal como sucedió con el llamado proceso de “descentralización” en los años noventa.
- En la comparación con 2015, las pérdidas de transferencias por parte de las provincias resultan también muy significativas: 20,6% en el caso de las transferencias corrientes – con recortes en Educación, Salud, Desarrollo Social, y 90,0% en el caso de transferencias de capital, que prácticamente desaparecen.

El ajuste en las Transferencias a las provincias

- El proyecto de ley plantea para 2019 una reducción de 1,1% en términos del PIB en transferencias presupuestarias a provincias con respecto a los valores de 2017.
- El gobierno nacional, mantuvo relativamente constantes durante los dos primeros años los niveles de transferencias a las provincias pero ya en 2018 hizo un fuerte recorte que se profundiza para el año próximo.
- El monto de las transferencias para 2019 asciende a \$118.239 millones. La caída de 1,1% en relación al PIB implica una pérdida para el conjunto de las provincias de alrededor de \$202.000 millones.

Transferencias Presupuestarias a Provincias, 2015-2019.
(en % del PIB)

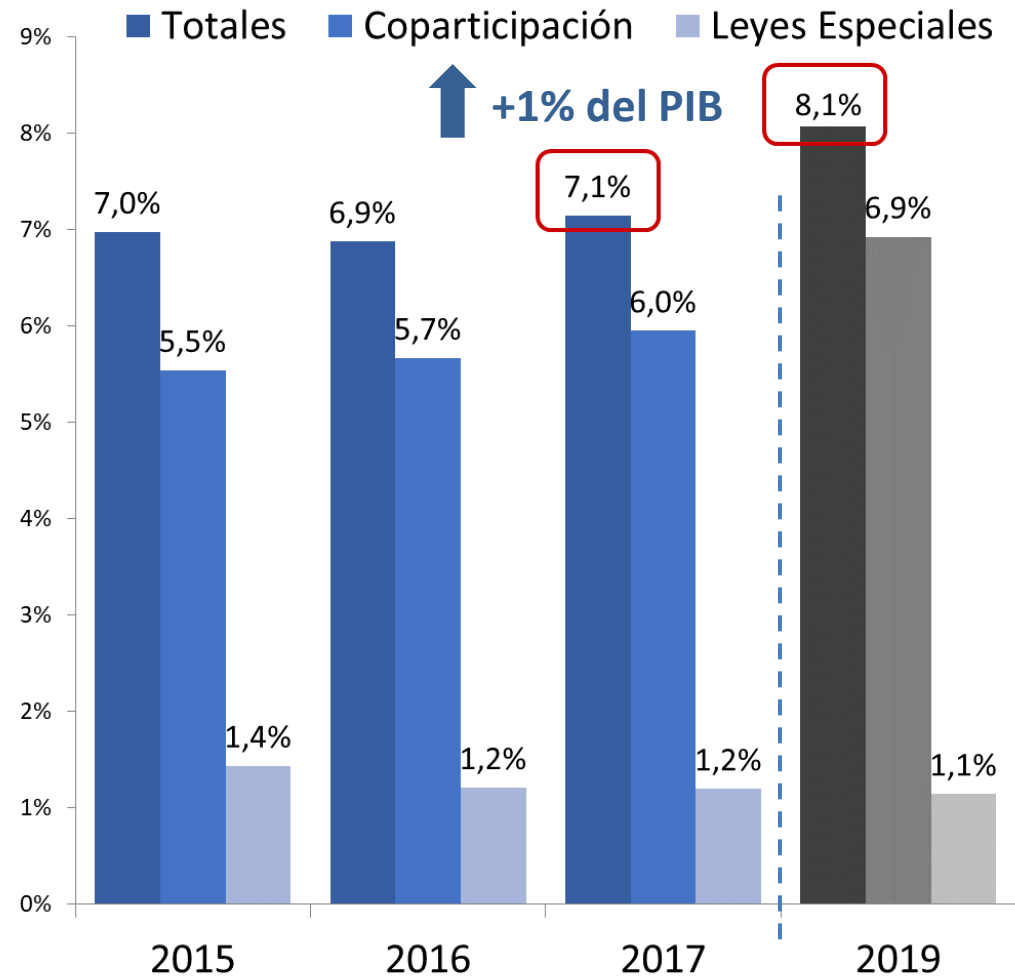


* Para 2018 y 2019 se toman proyecciones según presupuesto.
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y proyecto de presupuesto 2019.

La coparticipación no alcanza para recuperar lo perdido por las provincias

- De acuerdo con nuestras estimaciones, los valores de recaudación de la Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales incluidas en el proyecto de Ley de Presupuesto implican un incremento de 1% del PBI entre 2017 y 2019, en gran medida producto de la aplicación del Pacto Fiscal.
- Este aumento es insuficiente para compensar la caída de las transferencias presupuestarias a las provincias.
- Se trata de una pérdida de \$32.000 millones aproximadamente.
- Además, debe tenerse en cuenta que el aumento en lo recibido por las provincias vía coparticipación está atado a los supuestos optimistas sobre recaudación que tiene el proyecto de presupuesto.

Transferencias Automáticas a las Provincias, 2015-2019*.
(en % del PIB)



* Para 2019 se toman proyecciones según presupuesto.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y proyecto de presupuesto 2019.

- Tanto las Transferencias corrientes a las provincias como las de capital sufren un fuerte recorte en 2019.
- En el caso de las transferencias corrientes todas las finalidades son afectadas.
- La Función Seguridad Social tuvo los primeros años del gobierno actual un impacto favorable para las provincias debido a lo transferidos a las cajas previsionales provinciales, pero también sufrirá un recorte el año próximo.
- Las transferencias de capital vienen sufriendo recortes permanentes, llegando a acumular una perdida del 90,0% en términos reales desde 2015.
- Las transferencias de capital para Educación son el único rubro con un aumento en el presupuesto para 2019. Pero en el actual contexto de emergencia edilicia en la educación pública, poco hace para revertir el recorte acumulado de la inversión en infraestructura educativa que desde 2015 lleva perdido un 75,9% de presupuesto.

Transferencias Presupuestarias a provincias según Función, 2015-2019 (en millones de pesos y % de variación)

	Millones de \$	2018-2019	2015-2019
Transferencias corrientes	98.940	-38,8%	-10,5%
Educacion	35.559	-35,9%	-20,6%
Seguridad Social	14.000	-9,9%	-
Desarrollo Social	6.290	-29,4%	-26,0%
Salud	9.461	-17,9%	-33,6%
Otras	33.630	-61,5%	-38,9%
Transferencias de capital	41.430	-34,5%	-90,1%
Energia	2.377	-63,6%	-94,9%
Transporte	7.152	-66,1%	-63,8%
Educación	2.540	58,9%	-75,9%
Vivienda	16.837	-47,8%	-81,9%
Agua Potable	5.563	13,1%	-17,9%
Otros	6.961	-31,8%	-90,1%
Total transferencias	140.370	-37,5%	-58,6%

* Para 2018 y 2019 se toman proyecciones según presupuesto.
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias-CIFRA.

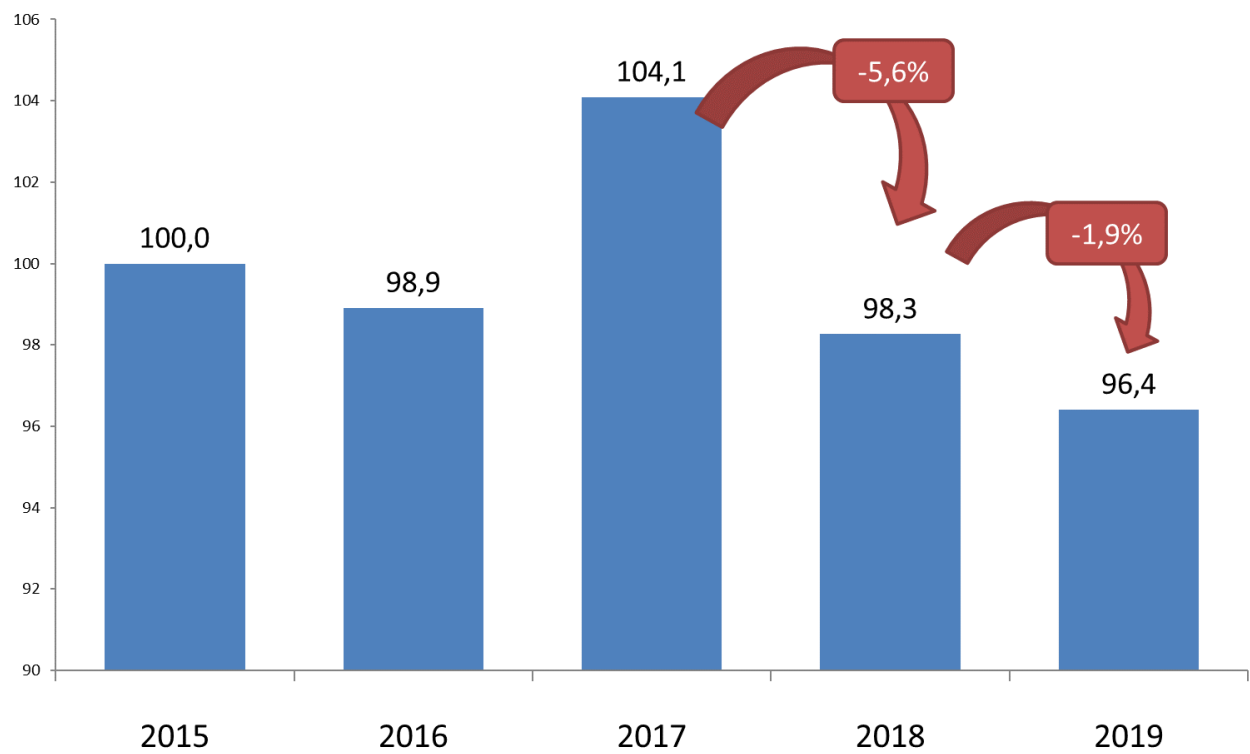
Fuertes reducciones en el gasto social: Educación, Ciencia y Técnica y Salud

Caídas abruptas en el gasto social

- En materia de gasto social, el proyecto de presupuesto implica fuertes ajustes que se suman a los que ya están teniendo lugar en 2018. La voluntad de llevar a cabo un fuerte ajuste fiscal, reforzada aún más tras el acuerdo con el FMI, en un contexto de devaluación y aceleración inflacionaria, implica que el gasto en educación y cultura caerá 13,6% este año, el de ciencia y técnica 18,9% y el de salud 8,1%.
- Las caídas acumuladas en estos años implican que Cambiemos, tras cuatro años de gestión, dejaría un 27% menos de gasto en educación y cultura (por parte de la Nación), casi un 31% menos de gasto en ciencia y técnica y un 16% menos en salud.

Variación real del gasto en 2015-2019	
Total Servicios Sociales	-3,6%
Salud	-16,1%
Promoción y asistencia social	-5,8%
Seguridad Social	7,3%
Educación y Cultura	-27,0%
Ciencia y Técnica	-30,6%
Trabajo, Vivienda, Agua Potable	-61,5%

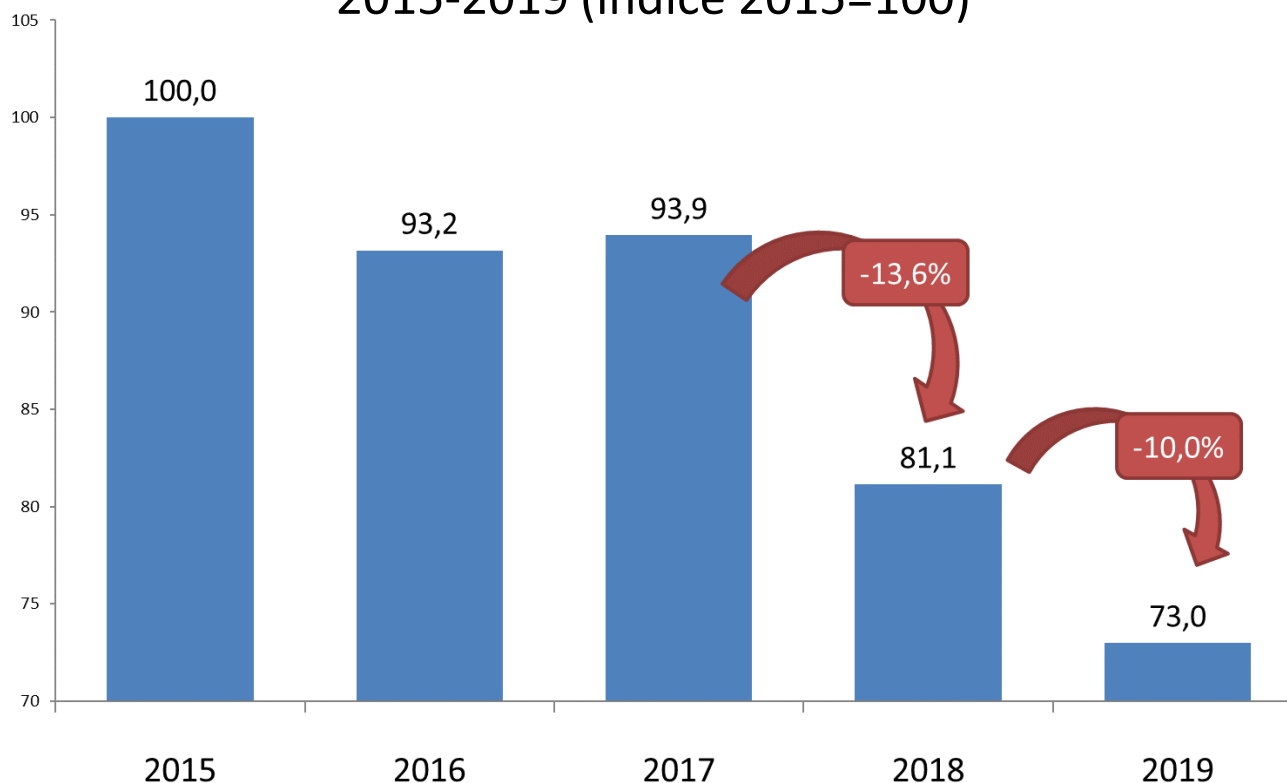
Evolución del gasto real en Servicios Sociales,
2015-2019 (índice 2015=100)



- El proyecto de Ley de presupuesto convalida las cifras del ajuste en el gasto social que se están produciendo vía devaluación, inflación y recesión.
- Lejos de las cifras anunciadas para 2018 (“la inversión social más alta de la historia” según el gobierno) este proyecto de presupuesto muestra que en 2018 el gasto social cayó abruptamente. Y se anuncia una mayor caída para 2019.

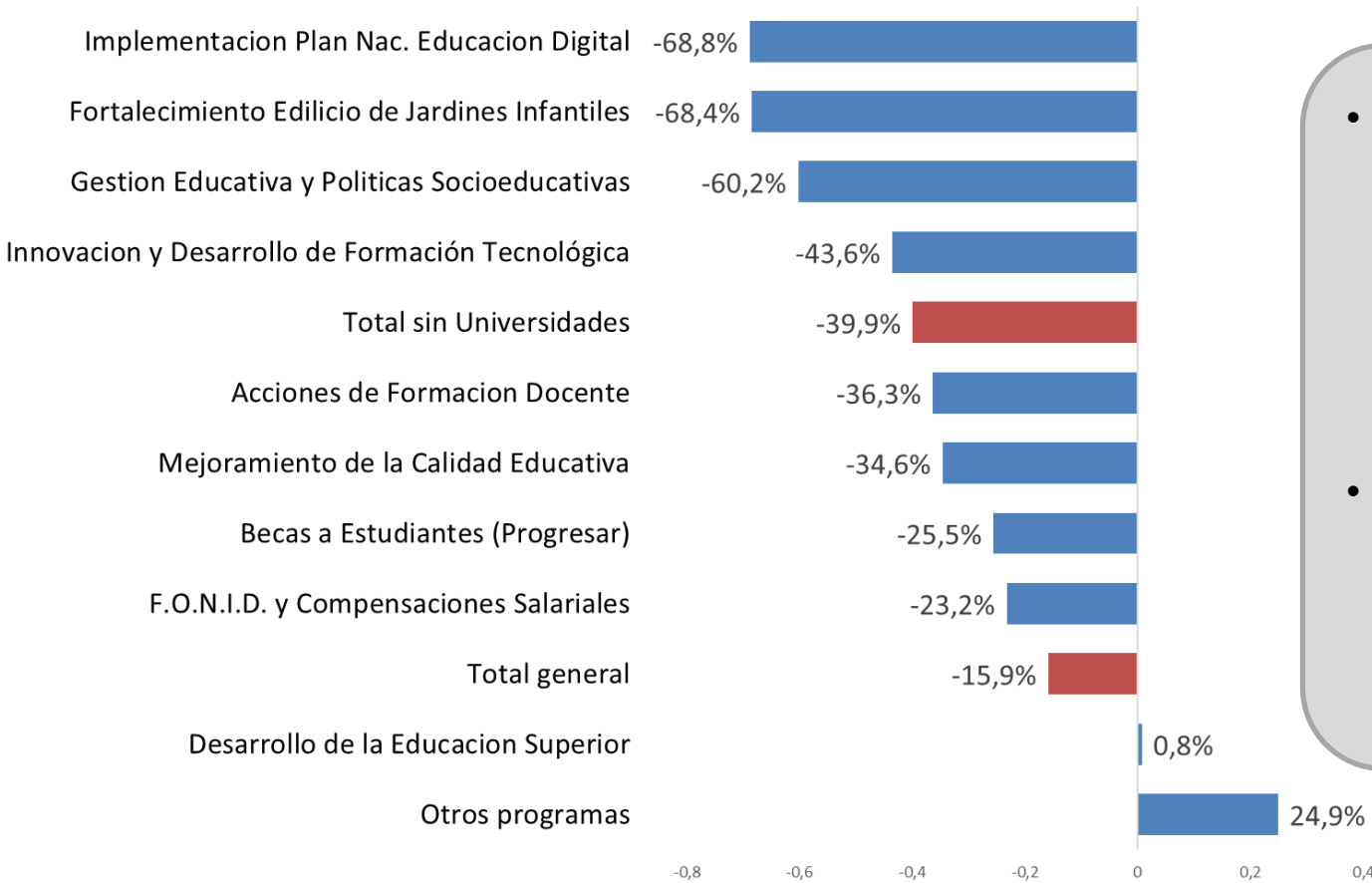
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias-CIFRA.

Evolución del gasto real en Educación y Cultura, 2015-2019 (índice 2015=100)



- El ajuste tiene como uno de sus sectores más afectados a la Educación y Cultura.
- El cuarto año de gestión macrista también será el cuarto de caída consecutiva de la inversión educativa en términos del PIB. Según los datos oficiales llegará a 1,25% del PBI en 2019, cuando había sido de 1,66% del PBI en 2015.
- En términos de gasto real, estas diferencias implican una reducción del 27,0% entre 2015 y 2019.

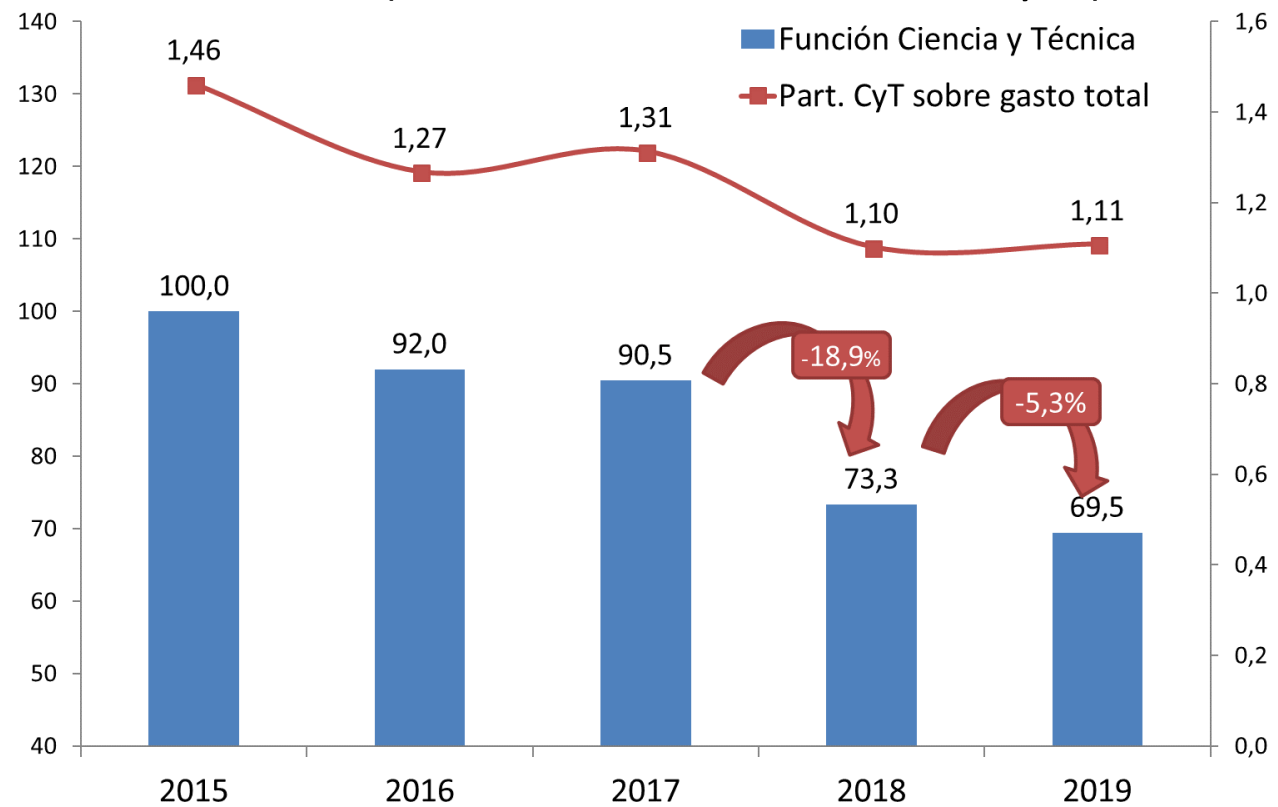
Variación real del gasto del Ministerio de Educación, incluyendo Universidades, según Programa entre 2018 y 2019 (en %)



- Se planea un recorte real del 15,9% en los programas del Ministerio de Educación para 2019.
- Si se excluye el gasto para Universidades, el ajuste alcanza al 39,9%.

• El ajuste recae indiscriminadamente sobre la casi totalidad de los programas del Ministerio, que ejecuta más del 80% del gasto en Educación y Cultura. Se afecta especialmente a todo lo relacionado con Infraestructura, Jardines Infantiles, Formación Docente, Becas y Programas Socioeducativos (incluyendo al Ex-Conectar Igualdad).

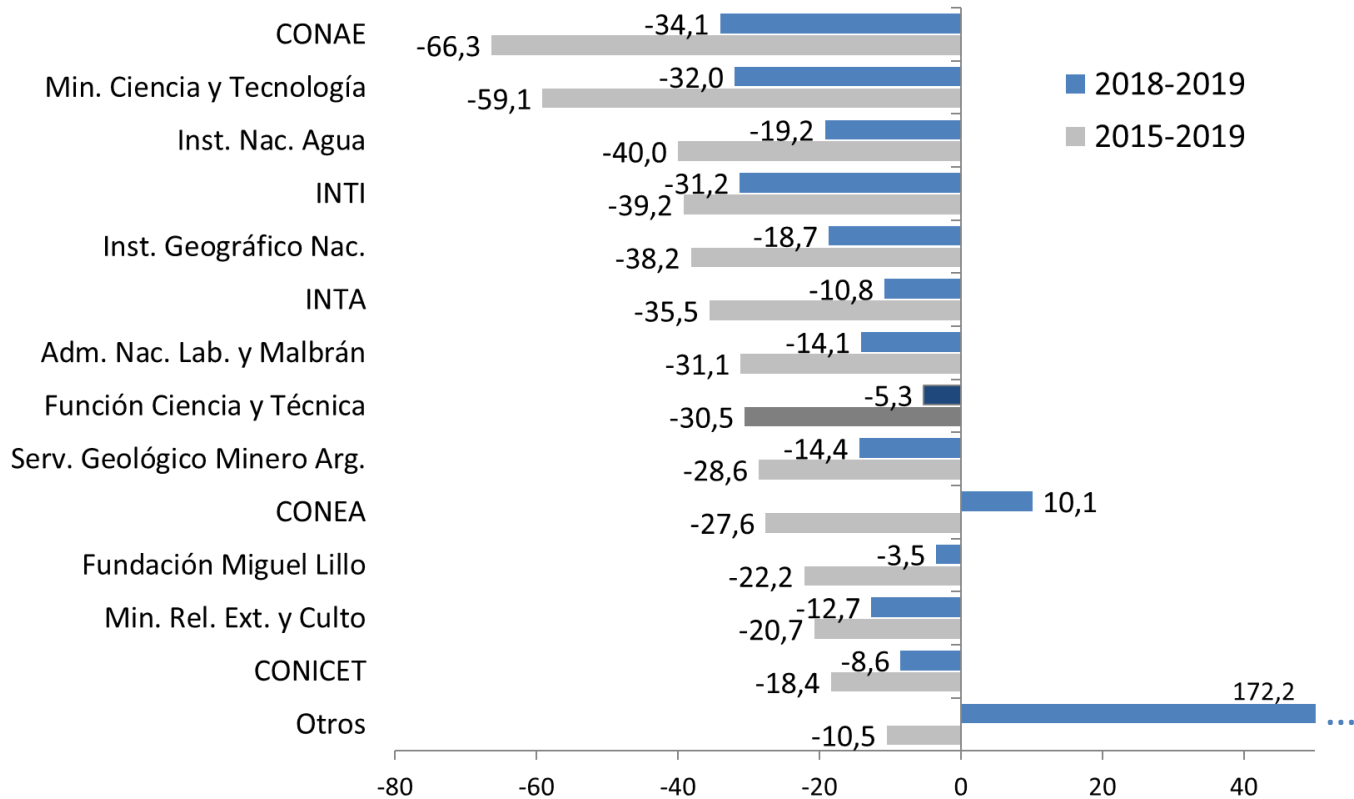
Evolución real de la Función Ciencia y Técnica y participación en el gasto total, 2015-2019* (en número índice 2015=100 y %)



- Lejos de la propuesta de campaña de “duplicar la inversión en Ciencia y Técnica”, entre 2015 y lo presupuestado para 2019, el financiamiento a la función Ciencia y Técnica descendería 31,0% en términos reales, retrocediendo al nivel de 2007.
- La principal caída se registra en 2018 (-18,9%) con el fin del “gradualismo” que implicó un ajuste sobre Ciencia y Técnica aún mayor que en otras partidas (cayó de 1,31% del PIB a 1,1%).

*De 2007 a 2017 se consideró el devengado. Para 2018 y 2019 se tomaron datos del presupuesto 2019. Deflactado por IPC Provincias CIFRA.

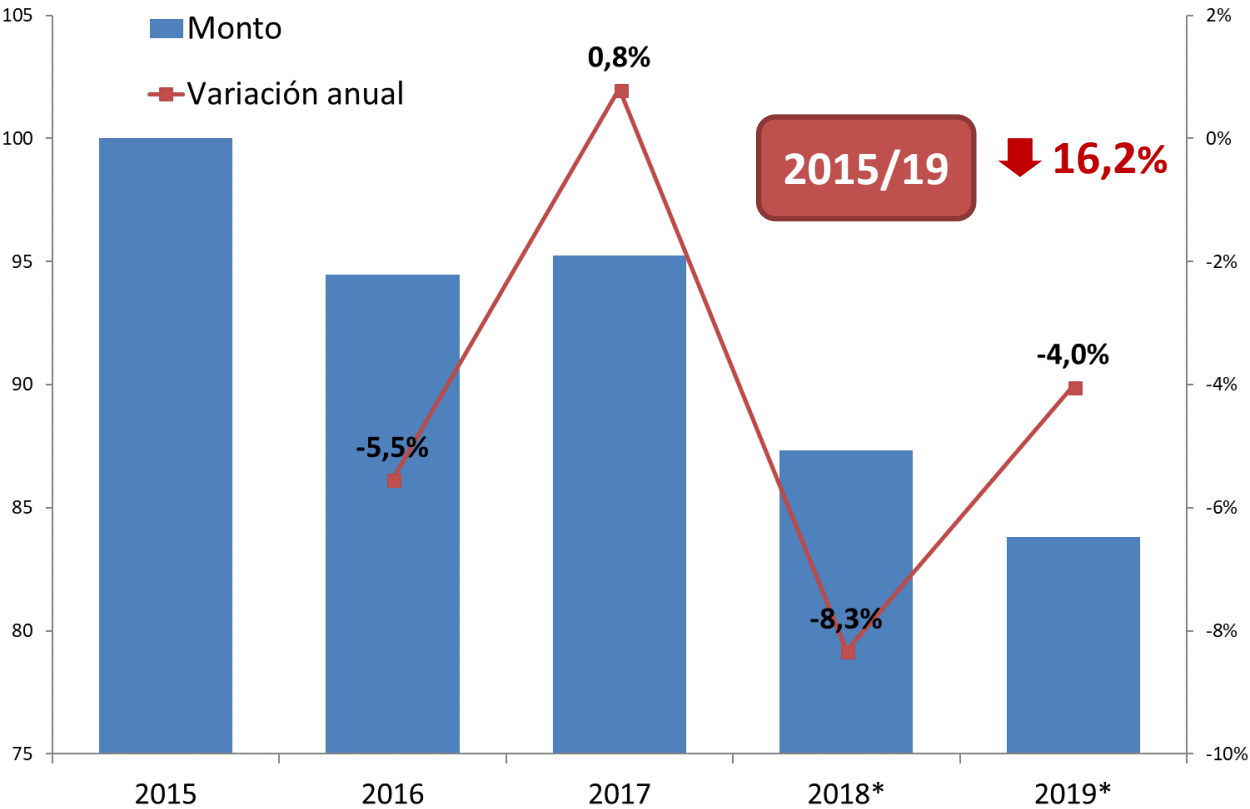
Variación real del presupuesto de los organismos de la Función Ciencia y Técnica, 2015-2019* (en %)



- Si bien todos los organismos tienen recortes entre 2015 y 2019, las mayores caídas las registran la CONAE (-66,3%), el Mincyt (-59,1%), el Instituto Nacional del Agua (-40,0%) y el INTI (-39,2%).
- Pese a que el CONICET está último en caída relativa, el recorte lo ubica como el 4° organismo con mayor ajuste (luego del Mincyt, INTA y CONEA), ya que explica el 33% del presupuesto de CyT. Así, no sólo no se expande como estaba previsto en el Plan 2020, sino que se contrae.

* Para 2018 y 2019 se toman proyecciones según presupuesto // Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias-CIFRA.

Gasto real en la Finalidad Salud, 2015-2019. (índice 2015=100 y variación interanual en %)

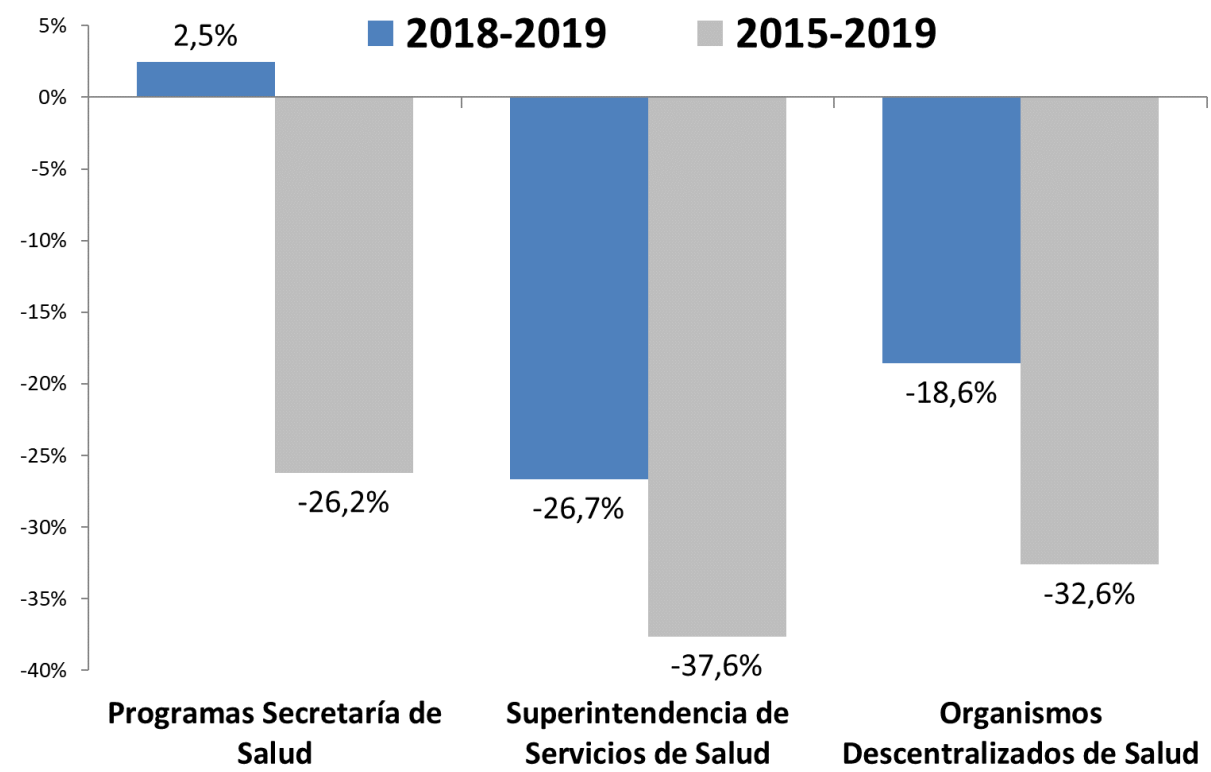


- 2018 es el año de mayor ajuste del gobierno de Macri. La caída sería de 8,3% respecto de 2017.
- Si bien 2019 se presenta con un ajuste más moderado (4,0% en términos reales), el recorte acumulado desde 2015 alcanza el 16,2%.

- El presupuesto total asignado a la Función Salud en 2019 asciende a \$149.697 millones.
- La mayor parte del presupuesto en Salud, \$57.804 millones, están a cargo de la Secretaría de Salud (ex Ministerio), otro monto considerable (\$55.122 millones) está vinculado a la ANSES y fue transferido desde el ex Ministerio de Trabajo a la órbita del nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En menor medida otras dependencias cuentan también con presupuesto de Salud y explican el 24% de este total.

* Proyecciones según presupuesto // Fuente: elaboración propia en base a Min. Hacienda, proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias-CIFRA.

Variación del gasto real en la Secretaría de Salud (ex Ministerio), 2015-2019* (en %)



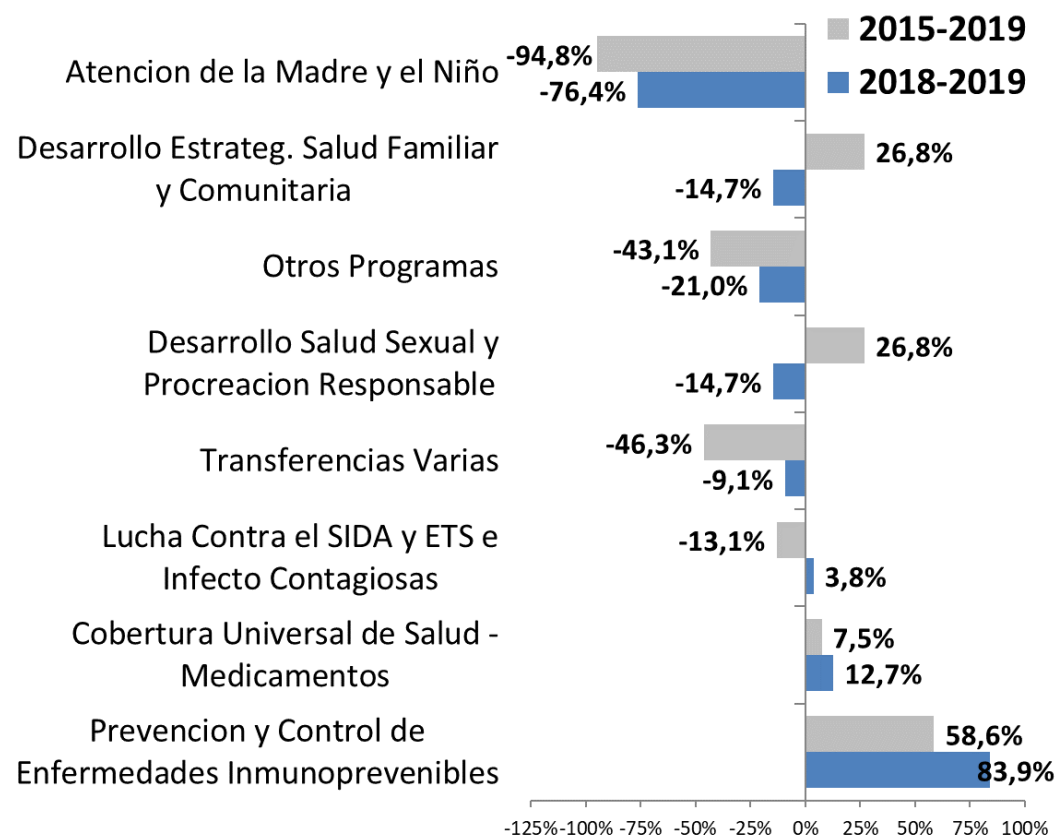
* Para 2018 y 2019 se toman proyecciones según presupuesto.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias-CIFRA.

- Los Programas a cargo de la Secretaría de Salud tienen un presupuesto de \$37.776 millones, que implica para 2019 un incremento real anual del 2,5%. De todos modos, tal monto no alcanzaría para recuperar lo perdido desde 2015 ya que la pérdida acumulada desde entonces llegaría al 26,2%
- La Superintendencia de Salud tiene un presupuesto en 2019 de \$10.843 millones y sufre el año próximo un recorte del 26,7%, con el que acumula desde 2015 una pérdida de casi el 37,6%.
- Los organismos descentralizados de salud a cargo del Estado Nacional, con un presupuesto total de \$9.183 millones, corren similar suerte con caídas del 18,6% y 32,6% respectivamente.

- Con excepción del Programa de Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles mediante el cual se llevan adelante las acciones de vacunación, que tiene un importante incremento del presupuesto (\$12.655 millones), los principales Programas sufrirán recortes en 2019.
- Las Transferencias (\$7.448 millones) tendrán un recorte real del 9,1%. Las instituciones que conforman este ítem y son parte del ajuste para el 2019 son el Hospital Pediátrico Garrahan y el Hospital El Cruce en Florencio Varela, provincia de Buenos Aires, entre otras.
- El Programa de Atención de la Madre y el Niño pasa de tener un presupuesto en 2018 de \$1.499 millones a tan solo \$476 para el año próximo. En los hechos está prácticamente en extinción ya que lleva acumulado un recorte del 94,8% desde 2015.

Variación del gasto real de la Secretaria de Salud, por Programas, 2015-2019* (en %)

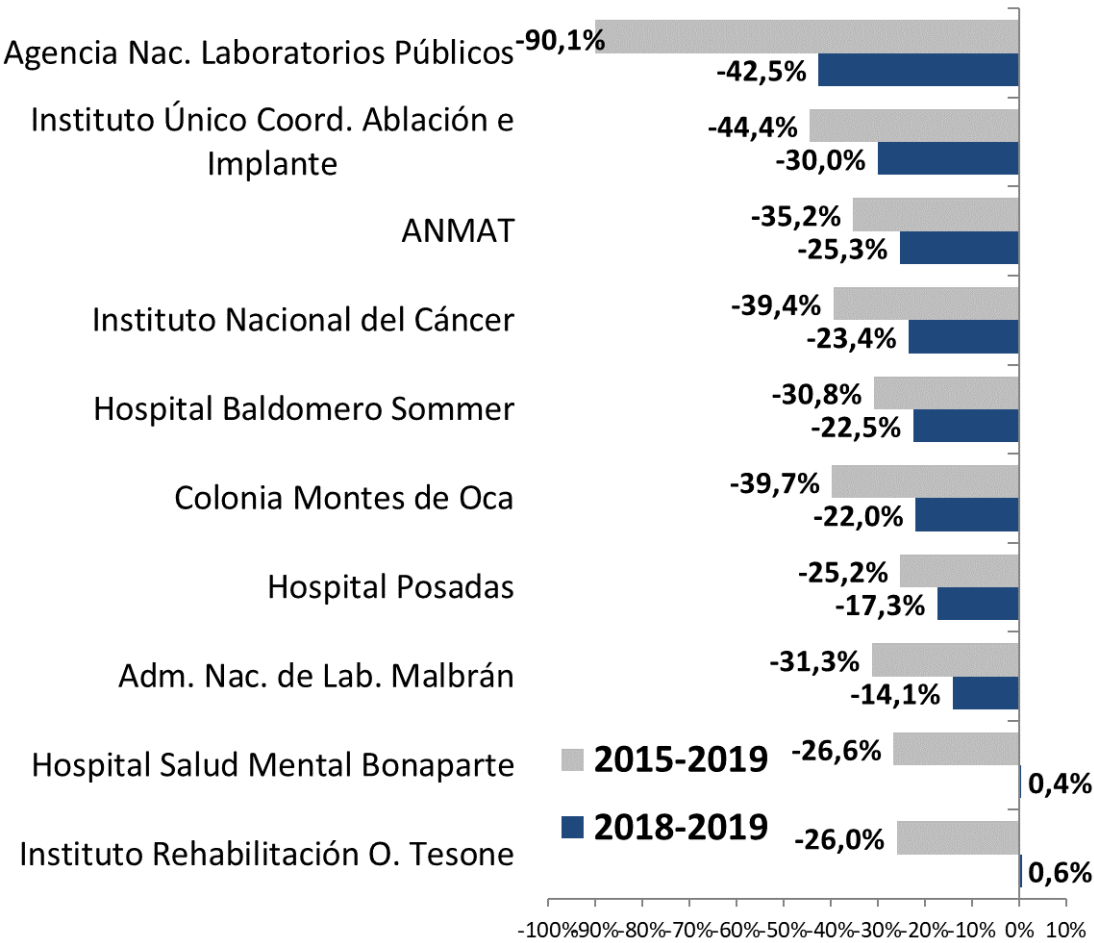


* Para 2018 y 2019 se toman proyecciones según presupuesto.
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias-CIFRA.

Se reduce el presupuesto de las instituciones públicas nacionales de salud

- Los hospitales y otros Organismos Descentralizados de salud pública dependientes de la Secretaría de Salud Nacional son los que mayormente sufrieron el ajuste por el recorte al presupuesto en salud.
- La Agencia Nacional de Laboratorios tiene un presupuesto de los de menor monto (\$61 millones) y es el organismo que mayormente se vio afectado.
- Por su parte, el Hospital Posadas (que está en conflicto en los últimos años con sus trabajadores) con un presupuesto de \$3.969 millones de pesos tendrá el año próximo un recorte del 16% en términos reales y acumula desde 2015 una pérdida del 23,9%.
- En el caso del ANMAT, con un presupuesto de \$1.067 millones, el recorte el año próximo es del 24,1% y acumula desde 2015 un 34,1% de caída.

Variación del gasto real en Organismos Descentralizados de Salud, 2015-2019* (en %)



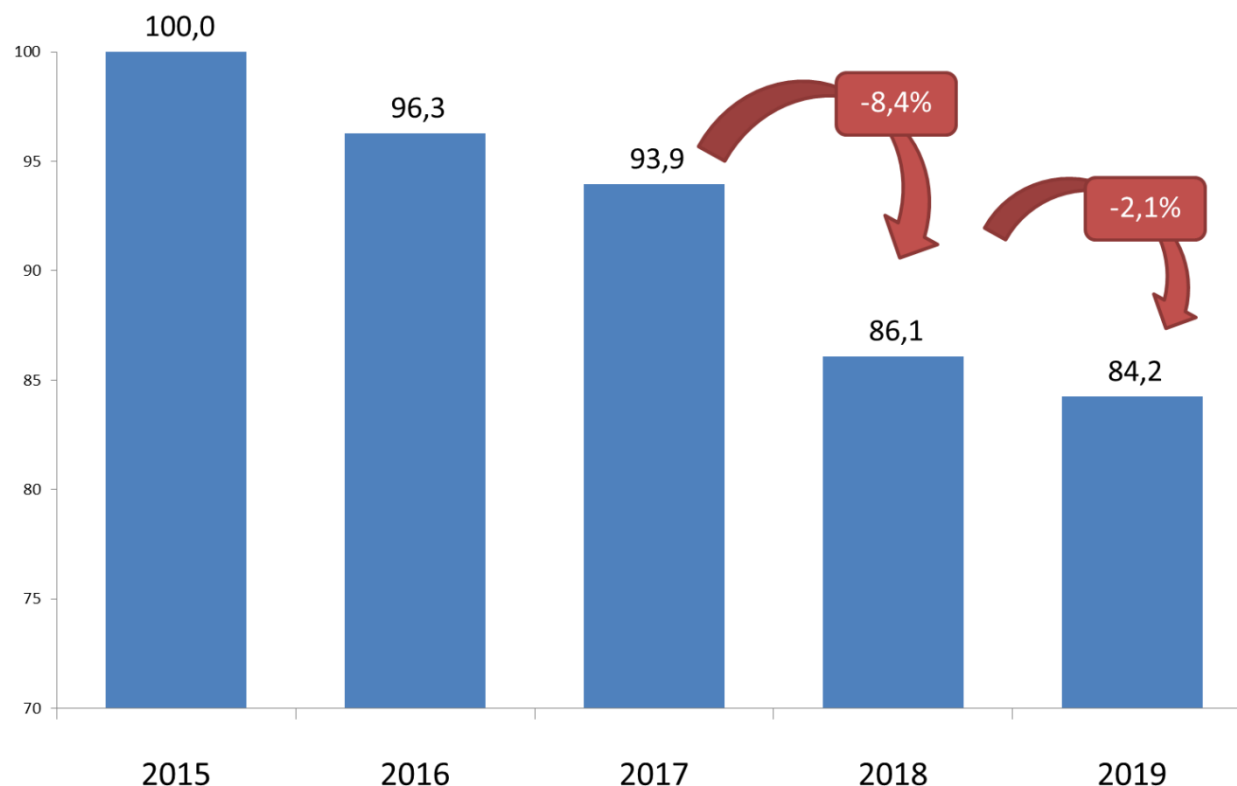
* Para 2018 y 2019 se toman proyecciones según presupuesto
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias-CIFRA.

Salarios, seguridad social y prestaciones sociales

Menor gasto implica ingresos en baja para la población

- Algunos de los rubros del presupuesto tienen incidencia directa en el nivel de ingresos de distintos grupos de trabajadores. Así ocurre con las remuneraciones de los asalariados del sector público, con las jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y asignación universal por hijo y otras prestaciones sociales.
- El gasto en remuneraciones de la Administración Pública Nacional sufrió un retroceso constante desde 2016. Se espera que la caída sea sustantivamente más grave en 2018 (-8,4%) tanto por la pérdida de poder adquisitivo de los salarios promedio como por el proceso de reducción de la planta de empleados públicos que se está produciendo a través de despidos, finalizaciones de contrato, retiros voluntarios y prohibiciones para contratar.
- En 2019 continuaría el ajuste, esta vez por la reducción del número de personas contratadas; de modo que para ese año la masa de remuneraciones sería 15,8% menor que en 2015.
- En cuanto al gasto en jubilaciones y pensiones (contributivas) se prevé una reducción del 2,5% en términos reales en 2018, vinculado principalmente con la pérdida de poder de compra de los haberes que implica la aplicación de la fórmula de movilidad aprobada en diciembre del año pasado. Para 2019 se estima un leve aumento, compatible con un mantenimiento del haber real promedio; es decir, que no se recuperaría la pérdida de poder adquisitivo del año en curso.
- Las pensiones no contributivas muestran una evolución menos favorable (entre las que destaca el recorte de más de 16.000 pensiones de invalidez), y se proyecta una caída significativa para 2019 en el gasto en las asignaciones familiares, la asignación universal por hijo y otros programas sociales.
- Modificaciones normativas como la imposición de incompatibilidades para el cobro de la prestación universal para el adulto mayor y la reducción y/o eliminación de adicionales por zona para las jubilaciones y pensiones y las asignaciones familiares empujan también en sentido restrictivo al presupuesto en estas prestaciones.

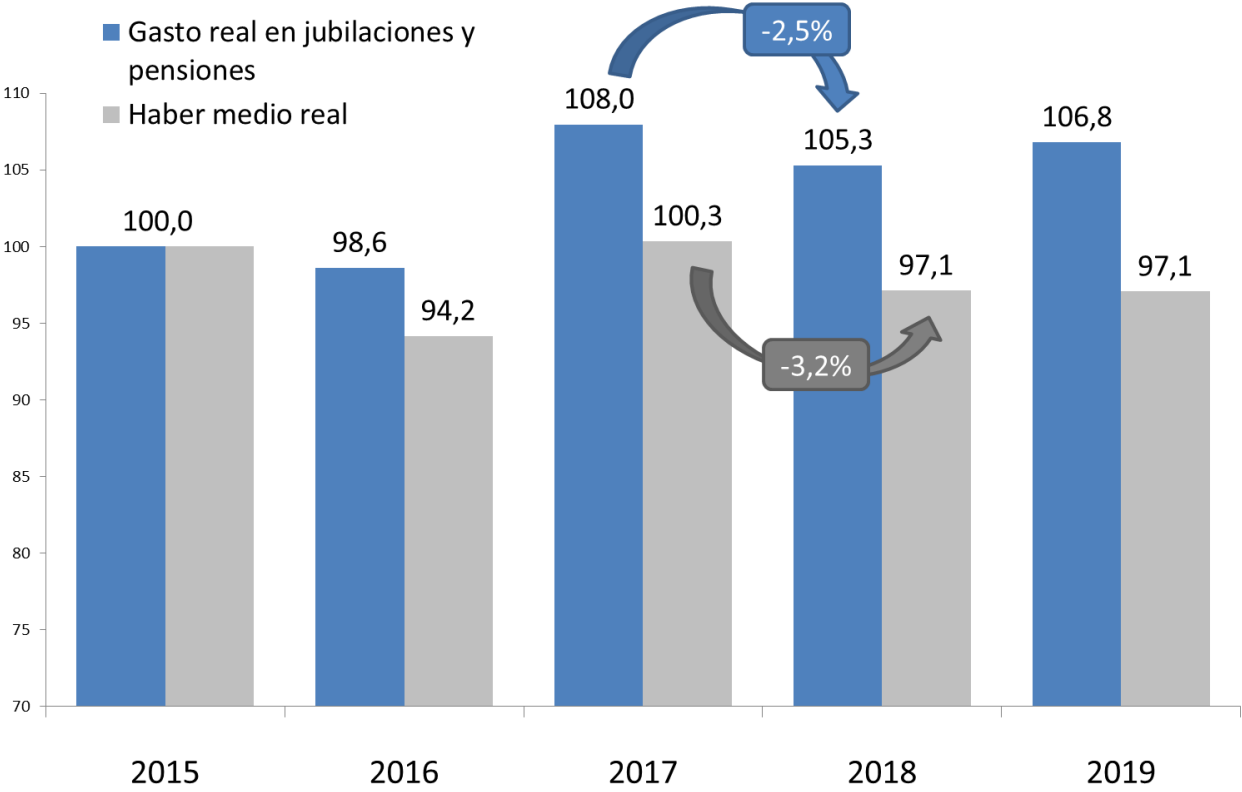
Evolución del gasto real en Remuneraciones de la Administración Pública Nacional, 2015-2019 (índice 2015=100)



- El total de remuneraciones de la APN representa el 10,5% del total del gasto, frente al 17,7% de los intereses.
- La masa de remuneraciones en 2019 será 15,8% menor que en 2015.

- El total de remuneraciones en la APN se redujo constantemente desde 2016. Para 2018 se proyecta una muy fuerte reducción en términos reales (-8,4%) tanto por reducción de salarios promedio como por disminución en el número de empleados. El ajuste continuaría en 2019 (-2,1%), esta vez exclusivamente por la reducción en personal.
- En las empresas públicas y otros entes públicos que quedan por fuera de la contabilidad de la APN, el ajuste en 2019 será aún mayor: casi 7% en términos reales.

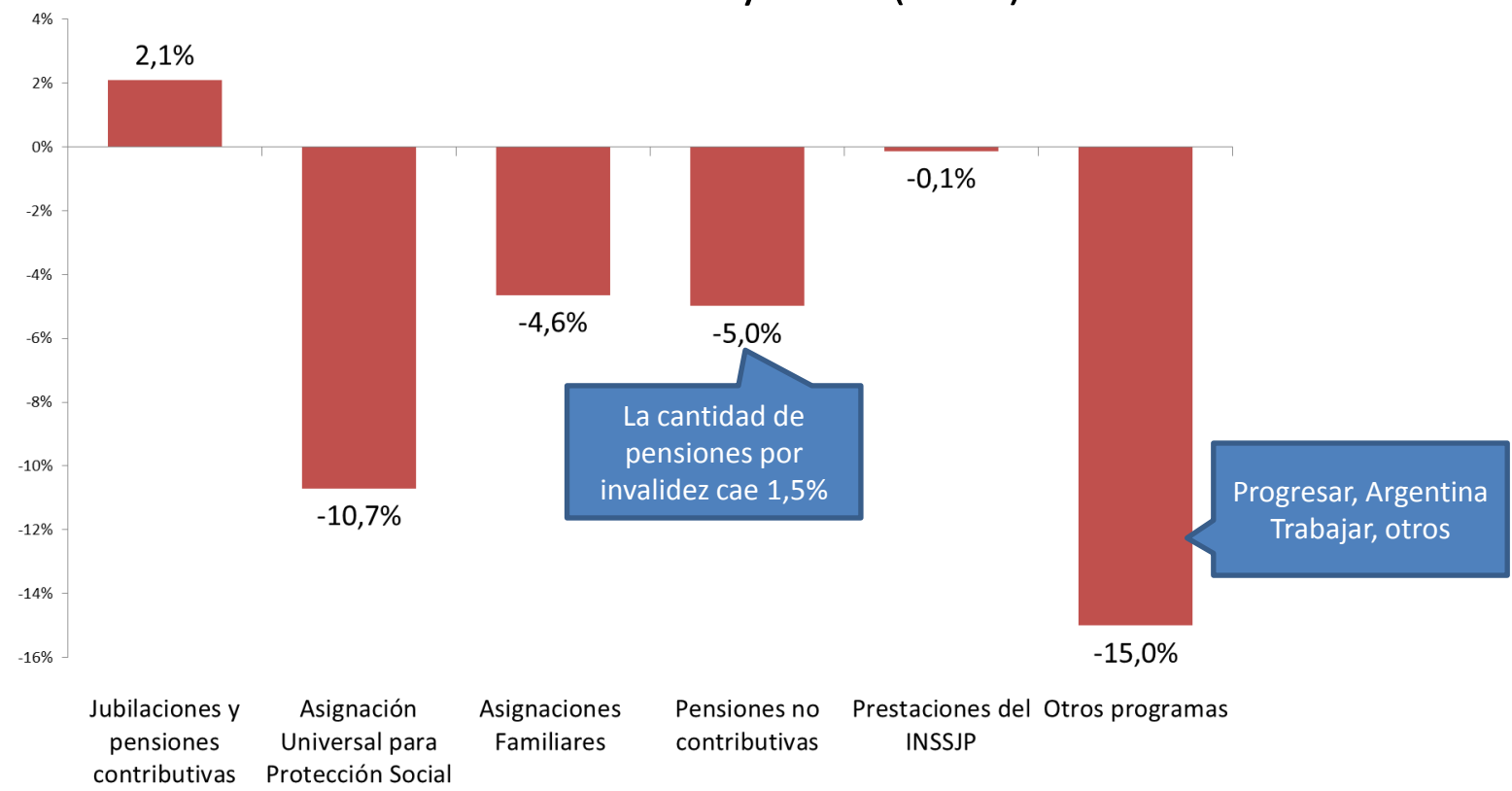
Evolución del gasto real en Jubilaciones y Pensiones y del haber medio real, 2015-2019 (índice 2015=100)



Las prestaciones de la seguridad social (jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas) son uno de los principales componentes del gasto corriente. Representan el 43,0% del gasto total.

- La evolución del gasto real previsional obedece al aumento en la cantidad de prestaciones así como las variaciones en el haber medio.
- La caída en el gasto en jubilaciones y pensiones en 2018 se condice con una disminución del poder adquisitivo del haber medio del 3,2% por aplicación de la fórmula de movilidad.

Variación del gasto real en Jubilaciones y Pensiones y otras prestaciones sociales entre 2018 y 2019 (en %)



- Más allá de las jubilaciones y pensiones, sufrirá una contracción el gasto en el resto de las prestaciones sociales.
- La caída en la AUH está relacionada con el hecho de que en 2018 se debieron dar bonos complementarios por única vez que no están previstos para el año próximo, a pesar de que también se espera una situación económica crítica.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, proyecto de presupuesto 2019 e IPC Provincias-CIFRA.

Limitación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)

- La PUAM fue instituida en mayo de 2016 como pensión no contributiva para las personas de 65 años y más. En la práctica implica reemplazar el mecanismo de inclusión a través de moratorias previsionales utilizado hasta 2015, con un alcance más restrictivo: un piso de edad de 65 años para varones y mujeres, un monto equivalente al 80% del haber mínimo garantizado (es decir, inferior a la jubilación mínima), no generar derecho a pensión, etc.
- Las modificaciones introducidas en el proyecto de ley de presupuesto implican mayores restricciones, al determinar la incompatibilidad con el desempeño de cualquiera actividad en relación de dependencia o por cuenta propia (art. 38). Así, se imposibilita a las personas que necesitan sumar años de aportes para acceder a una jubilación el cobrar la PUAM mientras continúan trabajando.

Reducción de adicionales por zona en jubilaciones y asignaciones familiares

- Actualmente, las jubilaciones y pensiones que se abonan a los beneficiarios residentes en la Patagonia tienen un adicional equivalente al 40%. El proyecto de ley busca reducir esa diferencia a sólo el 20% para los nuevos jubilados y pensionados de esa región y restringirlo a aquellos cuyos haberes no superen el monto de dos jubilaciones mínimas (art. 125 y 126).
- Las asignaciones familiares y Asignación Universal por Hijo cuentan también con un adicional por zona desfavorable, para la Patagonia y otras zonas del país. Esos adicionales fueron eliminados para las asignaciones familiares mediante el Decreto N° 702 del pasado mes de julio; pero debió derogarse esa eliminación poco después (Decreto N° 816). El proyecto de presupuesto vuelve a insistir con una reducción de los adicionales. Establece que las asignaciones familiares cobradas en la región Patagónica por los trabajadores de los dos tramos más bajos de ingresos tendrán un importe diferencial equivalente a un adicional del 30%. Esta modificación no alcanza a los titulares de asignaciones familiares que ya estuvieran percibiendo adicionales por zona sino sólo a los nuevos titulares o a aquellos a los cuales les cambie su residencia o ingreso familiar (art. 127 y 128).

Utilización de la rentabilidad FGS

- El proyecto de presupuesto muestra una disminución de \$ 74.000 millones en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad que se prevé destinar al pago de las prestaciones del Programa de Reparación Histórica. Se indica que estos recursos sean registrados como un ingreso de capital para la ANSES (art. 117). Se continúa así con el uso de parte del FGS para financiar gastos corrientes (como se estableció en la Ley de Reparación Histórica) lo que –sumado a las desinversiones llevadas adelante por el ANSES– implica la paulatina desaparición de ese Fondo.