

**PROYECTO DE LEY DE  
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL  
2016**

**21 DE SEPTIEMBRE DE 2015**

## Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Marco fiscal .....</b>	<b>4</b>
2.1 Supuestos macroeconómicos .....	4
2.2 Resultado Financiero.....	4
2.3 Recursos .....	6
2.4 Gastos.....	7
2.5 Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional.....	12
2.6 Relación Nación-Provincias .....	14
<b>3. Consideraciones finales .....</b>	<b>16</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>17</b>

## 1. Introducción

El martes 15 de septiembre, cumpliendo con lo establecido en la Ley 24.156, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso de la Nación el proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el próximo ejercicio.

De esta manera, dentro del ciclo presupuestario, se cierra la etapa de formulación del Presupuesto, que se da fundamentalmente dentro del mismo Poder Ejecutivo y comienza la discusión parlamentaria, que tendrá su final con la transformación del proyecto en Ley por las dos cámaras del Congreso. Esta etapa es de gran importancia, ya que aquí se abre la discusión presupuestaria a la sociedad. Todos los sectores con representación parlamentaria pueden consultar, opinar y debatir, enriqueciendo así la discusión sobre un tema central para todos los argentinos: qué bienes y servicios nos va a proveer el Estado y cuánto nos va a costar su financiamiento.

Si bien en los últimos años ha perdido fuerza y contenido el debate presupuestario, debido a la gran cantidad de modificaciones que se realizan desde el Poder Ejecutivo mediante Decretos de Necesidad y Urgencia y de Decisiones Administrativas de la Jefatura de Gabinete, pocas discusiones son más ricas en la vida cotidiana de un país, ya que allí se ponen de manifiesto las principales líneas de acción que guiarán la gestión pública, las prioridades de asignación de gastos y las formas de financiamiento que se adoptarán. En esta oportunidad, teniendo en cuenta que este Presupuesto deberá ser ejecutado por una nueva administración, la discusión parlamentaria tendrá un rol más relevante, ya que seguramente el proyecto tendrá cambios antes de su sanción, para adecuarlo a las definiciones del nuevo gobierno.

Por todo ello, desde ASAP buscamos contribuir al debate poniendo al alcance de todos los ciudadanos las principales características del proyecto de Ley que se ha presentado.

## 2. Marco fiscal

### 2.1 Supuestos macroeconómicos

El mensaje que acompaña al proyecto de Presupuesto 2016 prevé un crecimiento del PIB para este año de 2,3%, inferior al 2,8% que se había contemplado al momento de aprobarse el Presupuesto 2015. Influyen en esa menor tasa de expansión las dificultades que presentan las economías de los principales socios comerciales de la Argentina, aunque compensadas por el dinamismo del mercado interno. Para 2016 se espera un crecimiento mayor, que alcanzaría al 3,0%, basado en una mejora tanto de la inversión como del consumo interno y de las exportaciones. Para los años subsiguientes se espera una estabilización de la tasa de crecimiento del producto en el 3,2%.

De acuerdo al nuevo índice de precios nacional urbano (IPCNU) que implementara el INDEC a partir de enero de 2014, el año 2015 cerrará con una variación de precios del 15,4%, mientras que la tasa de inflación esperada para el año que viene se encuentra levemente por debajo de ese registro y llega al 14,5%,. Para los ejercicios subsiguientes se prevé continuar en esa línea con variaciones del 11,5% en 2017 y del 9,3% en 2018.

En lo que hace a la política cambiaria, se calcula una desaceleración en la suba del valor del dólar de aquí a 2018, a tono con la baja de la inflación antes mencionada, aunque manteniendo año a año una leve diferencia a favor de la depreciación de la moneda local, que se sitúa aproximadamente un 0,7% por encima de la suba de precios prevista para cada ejercicio.

Sin embargo, y dado que el gobierno afirma que el escenario externo se caracteriza por su volatilidad, en el Mensaje se advierte que “la administración prudencial de la política cambiaria, junto con las políticas de ingresos y de inversión pública, se utilizará de forma anticíclica para garantizar un escenario de estabilidad en la economía que dé lugar a una mejora en los niveles de empleo y los ingresos reales de la población”. De esta manera, se abre la puerta a variaciones del tipo de cambio que excedan las expresadas en el Presupuesto, si las condiciones externas así lo requieren. Cabe destacar que en el proyecto de presupuesto 2015 lo que se había planteado era que la política cambiaria buscaría “desacelerar la dinámica nominal de la economía”, anticipando que no se contemplaba una devaluación brusca del peso para este año.

Para este año se calcula un superávit comercial de \$2.724 millones, muy por debajo de los \$7.594 millones estimados originalmente. Sin embargo, en línea con la mejora de las exportaciones que se espera, el saldo comercial aumentaría hasta los \$4.040 millones en 2016, para seguir subiendo hasta \$6.045 millones en 2017 y \$8.574 millones en 2018.

### 2.2 Resultado Financiero

Luego de haber previsto para el presupuesto 2015 un resultado financiero negativo que llegaría a los \$49.624 millones, la estimación corregida presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas eleva el déficit esperado para el corriente año hasta los \$138.730 millones, lo que representa el 2,6% del PIB. No obstante, teniendo en cuenta

que al 31 de agosto el resultado acumulado era negativo en \$102.720 millones, que habitualmente los últimos meses del año suelen tener un nivel de ejecución mayor, y que nos encontramos en un año electoral, el resultado planteado aparece como de muy difícil cumplimiento.

Para 2016 también se calcula que el presupuesto tendrá un déficit fiscal, que en este caso alcanzará los \$97.694 millones, equivalentes al 1,5% del PIB. Como los intereses de la deuda pública están calculados en \$103.521 millones, se estima que el resultado primario será superavitario en \$5.827 millones, un 0,09% del PIB.

Para que se cumplan las previsiones explicitadas en el proyecto de Presupuesto, los ingresos deberían crecer un 21,0% y los gastos un 15,8%. Estos valores implican una fuerte reversión de la tendencia registrada en los últimos años, en los cuales la tasa de expansión de los gastos ha sido consistentemente superior a la de los recursos y ambas han estado muy por encima de lo que se presenta para 2016. A modo de ejemplo, en el período enero-agosto de 2015 los recursos han crecido a una tasa del 26,0%, mientras que los gastos lo han hecho a un ritmo del 34,1% ia.

Cabe aquí una aclaración. Está claro que el Presupuesto no puede ser nunca una herramienta exacta, ya que se están presentando estimaciones de recursos y gastos que se van a ejecutar hasta 15 meses más tarde. Sin embargo, las diferencias que se han registrado en los últimos años entre lo presupuestado y lo efectivamente ejecutado, que han superado el 30%, no pueden de ninguna manera imputarse a un mal cálculo. Es de esperar que en el futuro se modifique esta actitud, que debilita el rol del presupuesto como herramienta de programación económica y social, reduciéndolo a un simple instrumento de administración y que a la vez deteriora el debate parlamentario, ya que la discusión se realiza sobre valores que no representan lo que efectivamente va a ocurrir.

En estas condiciones, el próximo gobierno deberá tomar una importante decisión antes de asumir. O respeta los lineamientos del Presupuesto presentado, con un fuerte ajuste en el ritmo de crecimiento del gasto público, o modifica estos valores en la discusión legislativa previa a la sanción del proyecto de Ley, o mantiene la subestimación de recursos y gastos para luego ampliarlos a través de Decretos de Necesidad y Urgencia y Decisiones Administrativas de la Jefatura de Gabinete.

**Administración Nacional**  
**Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento**  
(en millones de pesos)

Concepto	2.015	2.016	Variación	Variación %
<b>I. Ingresos Corrientes</b>	1.214.002	1.469.434	255.432	21,0%
<b>II. Gastos Corrientes</b>	1.195.439	1.395.533	200.094	16,7%
<b>III. Resultado Económico (I-II)</b>	18.563	73.901	55.338	298,1%
<b>IV. Recursos de Capital</b>	2.352	2.284	-69	-2,9%
<b>V. Gastos de Capital</b>	159.646	173.879	14.234	8,9%
<b>VI. Ingresos Totales (I+IV)</b>	1.216.354	1.471.718	255.364	21,0%
<b>VI. Gastos Totales (II+V)</b>	1.355.085	1.569.412	214.327	15,8%
<b>Resultado Primario</b>	-43.000	5.827	48.826	-113,6%
<b>Resultado Financiero (VI - VII)</b>	-138.730	-97.694	41.036	-29,6%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2016

### 2.3 Recursos

Para el ejercicio 2016 se prevé percibir un total de \$1.471.718 millones en concepto de recursos corrientes y de capital, con un incremento del 21,0% con respecto a la estimación vigente para 2015.

El 99,8% de esa suma corresponde a ingresos corrientes, dentro de los cuales se destacan los ingresos tributarios, que se incrementan un 25,2%, por encima del promedio de los recursos. Se espera un comportamiento relativamente homogéneo de los diferentes impuestos, con subas del 26,4% en IVA; 27,8% en Ganancias –sin que se haga mención a ninguna modificación en la escala o en el mínimo no imponible-; 24,2% en el impuesto al cheque y 26,0% en Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social. La excepción corresponde a los impuestos al Comercio Exterior, que aumentan un 18,8%, claramente por debajo del resto de los tributos, como consecuencia de una caída en términos reales de los Derechos de Importación, que suben un 14,1% nominal.

En general, si bien estas tasas de expansión se encuentran por debajo de las registradas durante el ejercicio vigente, la gran mayoría está al mismo tiempo por encima de las previsiones de inflación y de crecimiento del producto, por lo que se prevé un aumento de la presión tributaria –compuesta por los ingresos tributarios y los aportes y contribuciones a la seguridad social que se distribuyen entre la Administración Nacional, el resto del Sector Público Nacional y las provincias -, que pasaría del 28,7% en 2015 al 29,8% en 2016.

En cuanto a las Rentas de la Propiedad, que en los últimos años han ido ganando importancia en el total de lo recaudado, a partir de las transferencias al Tesoro Nacional de las utilidades generadas por el Banco Central y la ANSES, el proyecto presentado prevé que tengan una caída nominal, pasando de \$156.124 millones en 2015 a \$140.363

millones un año más tarde. Esta baja se refleja en su participación en el total de recursos, que caería del 12,9% al 9,6%. De todas formas, teniendo en cuenta que estas utilidades han funcionado como una forma de financiamiento no convencional, es probable que su verdadera evolución esté determinada por las necesidades del Estado Nacional.

## 2.4 Gastos

En 2016, el Estado Nacional estima gastar un total de \$1.569.412 millones entre gastos corrientes y de capital. Este importe es superior en un 15,8% a la estimación presentada para el corriente ejercicio. La suba prevista de los gastos corrientes es del 16,7%, mientras que los gastos de capital muestran un incremento del 8,9%, por debajo de la tasa de inflación contemplada por el gobierno.

De respetarse estas previsiones, habría una caída en la participación del gasto total en la economía, situación inédita en la última década. En efecto, para 2015 se prevé que el gasto total de la Administración Nacional represente el 25,2% del PIB, mientras que para 2016 esa participación pasaría a ser del 24,1%, con caídas en prácticamente todos sus componentes, excepto en las prestaciones de la seguridad social. El gasto primario, que excluye los intereses de la deuda pública y que por lo tanto representa más cabalmente los gastos del año, totalizaría \$1.465.891 millones, un 16,4% más que en 2015, y pasaría a representar el 22,5% del PIB del próximo año, 0,9 p.p. menos que en la actualidad.

### Gastos por clasificación económica. Presupuesto vigente 2015 y proyecto 2016

CONCEPTO	2015	2016	Variación	Variación %
<b>Gastos corrientes</b>	<b>1.195.439</b>	<b>1.395.533</b>	<b>200.094</b>	<b>16,7%</b>
- Gastos de consumo	220.733	254.141	33.408	15,1%
- Intereses y otras rentas de la propiedad	95.748	103.538	7.790	8,1%
- Prestaciones de la seguridad social	497.307	622.448	125.142	25,2%
- Transferencias corrientes	381.594	415.335	33.741	8,8%
- Otros gastos corrientes	58	70	12	21,2%
<b>Gastos de capital</b>	<b>159.646</b>	<b>173.879</b>	<b>14.234</b>	<b>8,9%</b>
- Inversión real directa	43.795	46.543	2.748	6,3%
- Transferencias de capital	102.284	114.158	11.875	11,6%
- Inversión financiera	13.567	13.178	-389	-2,9%
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL</b>	<b>1.355.085</b>	<b>1.569.412</b>	<b>214.327</b>	<b>15,8%</b>

Fuente: Elaboración propia, en base al proyecto de Presupuesto 2016

En los gastos corrientes, el mayor incremento, tanto en términos absolutos como relativos, se da en las **prestaciones de la seguridad social**, que crecen un 25,2% por efecto de la movilidad prestacional dispuesta por la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público y aumentan su participación en el total del presupuesto hasta el 39,7%.

Las **transferencias corrientes**, que engloban en su conjunto el 26,5% del gasto presupuestado, tienen un crecimiento del 8,8%. El dato más novedoso es la caída del 11,6% que se presenta en las transferencias a empresas privadas, lo que podría corresponder a una reducción en los subsidios económicos, particularmente los correspondientes a la energía y al transporte, sin dudas la partida de mayor crecimiento de los últimos años. Sin embargo, en el mensaje que acompaña al presupuesto no se aclara si efectivamente se está contemplando una reducción. En los dos últimos años, el presupuesto asignado a esta partida fue prácticamente el mismo que el año anterior, pero luego el Poder Ejecutivo lo fue ajustando a través de sucesivos incrementos presupuestarios.

Las **remuneraciones** representan un 12,0% del gasto total de la Administración Nacional y registran un aumento del 19,3%. Tal como suele ocurrir, este monto se destinará a cubrir los niveles salariales vigentes, así como el efecto anualizado de los aumentos otorgados en 2015, sin que se contemple una pauta de incremento salarial para el próximo ejercicio. En 2016 se prevé financiar un total de 403.839 cargos, 13.993 más que lo que se había calculado para 2015, con un incremento del 3,6%.

El gasto en **bienes y servicios** constituye un 4,2% del gasto total de la Administración Nacional y exhibe un crecimiento del 4,7%, influido por la Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles y la Atención de la Madre y el Niño, ambos programas a cargo del Ministerio de Salud.

Los **intereses** tienen un crecimiento del 8,1% y pasan a representar solo el 6,6% del gasto total estimado. En su mayoría, corresponden al servicio de las distintas series de títulos públicos (BONAR, BONAC 2016 y BOCONES), la reestructuración de la deuda pública y las letras intra-sector público, conceptos que explican el incremento interanual de los intereses. No se contempla ninguna previsión para la posibilidad de un arreglo con los holdouts.

Los **gastos de capital** previstos para el próximo ejercicio totalizan \$173.879 millones, con un aumento del 8,9%. Dado que su tasa de crecimiento está por debajo del promedio de gastos, pierden participación relativa, pasando de representar el 11,8% del total al 11,1%. De todas maneras, junto con los subsidios económicos, esta partida es una de las que habitualmente se subestiman al momento de la discusión legislativa para después aumentarla a través de DNU y Decisiones Administrativas.

La inversión real directa crece un 6,3%, y pasa a representar el 0,7% del PIB (-0,1 p.p.). El componente principal de esta partida son los proyectos de inversión, que se llevan el 72,7% de la inversión programada. Sobresalen particularmente los proyectos que corresponden a la Dirección Nacional de Vialidad, que se lleva el 56,6% de la IRD. Dentro

de la compra de bienes de uso se destacan la adquisición de netbooks para el programa Conectar Igualdad y el programa de Gestión Educativa del Ministerio de Educación

Las **transferencias de capital**, el componente más importante de la inversión pública, crecen un 11,6% y alcanzan los \$114.158 millones. El 64,1% de ese monto se destina a financiar los gastos de capital de provincias y municipios, principalmente a través del Fondo Federal Solidario, que coparticipa el 30% de las retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados. Entre las transferencias a empresas públicas las más importantes son las destinadas a AySA, ENARSA, Nucleoeléctrica Argentina y AR-SAT.

### Asignación del gasto público prioritario y por finalidad y función

De acuerdo a lo expresado en el Mensaje, las prioridades del gasto público para este Presupuesto son la seguridad social, la educación, la ciencia y tecnología, la inversión en infraestructura económica y social, la salud, la promoción y asistencia social, la seguridad interior y el sistema penal. A continuación se detalla la asignación que ha tenido cada una de estas áreas en el presupuesto vigente y en el del próximo año.

#### Administración Nacional Gastos prioritarios (en millones de pesos)

Concepto	2015	2016	Variación %
Seguridad Social	575.732	716.062	24,4%
Educación	96.964	117.561	21,2%
Ciencia y Técnica	20.740	23.972	15,6%
Infraestructura Económica y Social	139.828	154.302	10,4%
Salud	51.358	62.942	22,6%
Promoción y Asistencia Social	19.622	23.225	18,4%
Seguridad Interior	43.878	50.419	14,9%
Sistema Penal	6.456	7.648	18,5%
<b>TOTAL GASTO PRIORITARIO</b>	<b>954.578</b>	<b>1.156.130</b>	<b>21,1%</b>
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>1.355.085</b>	<b>1.569.412</b>	<b>15,8%</b>
<b>GASTO PRIORITARIO/GASTO TOTAL</b>	<b>70,4%</b>	<b>73,7%</b>	

Fuente: Elaboración propia, en base al proyecto de Presupuesto 2016

Tal como se puede apreciar, los gastos prioritarios tienen una tasa de crecimiento mayor al promedio, por lo que en la comparación interanual ganan 3,3 p.p. de participación en el total del gasto.

**Administración Nacional**  
**Gastos por Finalidad y Función**  
(en millones de pesos)

Concepto	2015	2016	Variación %
<b>ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL</b>	<b>79.044,1</b>	<b>88.065,9</b>	<b>11,4</b>
Legislativa	8.130,8	9.804,4	20,6
Judicial	21692,0	24.999,6	15,2
Dirección Superior Ejecutiva	10.055,9	10.406,8	3,5
Relaciones Exteriores	8.421,4	9.893,2	17,5
Relaciones Interiores	25.200,8	26.403,7	4,8
Administración Fiscal	3.491,9	4.141,7	18,6
Control de la Gestión Pública	1.309,5	1.568,8	19,8
Información y Estadística Básicas	741,8	847,7	14,3
<b>SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD</b>	<b>82.677,3</b>	<b>96.878,2</b>	<b>17,2</b>
Defensa	29.419,2	35.296,9	20,0
Seguridad Interior	43.877,7	50.419,3	14,9
Sistema Penal	6.455,6	7.647,6	18,5
Inteligencia	2.924,8	3.514,4	20,2
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>820.928,2</b>	<b>1.004.323,0</b>	<b>22,3</b>
Salud	51.358,3	62.941,6	22,6
Promoción y Asistencia Social	19.622,2	23.224,7	18,4
Seguridad Social	575.732,3	716.061,8	24,4
Educación y Cultura	100.893,7	122.116,7	21,0
Ciencia y Técnica	20740,2	23.971,7	15,6
Trabajo	7.620,5	7.932,3	4,1
Vivienda y Urbanismo	29.525,9	30.751,4	4,2
Agua Potable y Alcantarillado	15.435,1	17.322,8	12,2
<b>SERVICIOS ECONOMICOS</b>	<b>276.001,5</b>	<b>276.011,1</b>	<b>0,0</b>
Energía, Combustibles y Minería	157.871,5	143.055,7	-9,4
Comunicaciones	9.088,7	11.189,5	23,1
Transporte	84.195,1	94.183,6	11,9
Ecología y Medio Ambiente	3.687,9	4.847,6	31,4
Agricultura	7.802,2	8.998,0	15,3
Industria	6.915,5	7.012,0	1,4
Comercio, Turismo y Otros Servicios	5.951,1	6.110,4	2,7
Seguros y Finanzas	489,5	614,3	25,5
<b>DEUDA PUBLICA</b>	<b>96.433,6</b>	<b>104.133,9</b>	<b>8,0</b>
Servicio de la Deuda Pública	96.433,6	104.133,9	8,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.355.084,7</b>	<b>1.569.412,1</b>	<b>15,8</b>

Se destacan algunas metas físicas y asignaciones dentro de las incluidas como gasto público prioritario en el Mensaje:

- En la función **seguridad social** se prevé un total de 23.391.851 beneficios, presentándose un incremento del 3,0% respecto de los correspondientes a 2014. De ese total, 4.901.527 corresponden a jubilaciones, 1.539.370 a pensiones, 3.430.822 a asignaciones familiares por hijo, 3.091.586 a ayudas escolares anuales y 1.047.354 a pensiones por invalidez.

La Asignación Universal por Hijo tiene un leve incremento (+2,3%), previéndose 3.613.112 beneficios. El mayor incremento porcentual las metas se observa en la Asignación Universal por Embarazo, que crecería el 14,6% hasta alcanzar los 178.761 beneficios.

Dentro de los gastos medios por beneficiario, se observa que:

- El gasto medio por jubilación/pensión para las prestaciones contributivas a cargo de la ANSeS se calcula en \$6.027,4.
  - El gasto medio por prestación para las cajas correspondientes al personal de fuerzas armadas y de seguridad se calcula en \$15.717,4.
  - Las pensiones no contributivas –incluyendo ex-combatientes– promedian \$3.839,5 por beneficio.
  - El gasto medio por beneficiario del Seguro de Desempleo se calcula en \$503,4.
- En la función **educación y cultura** se advierte un deterioro en la relación entre alumnos de universidades, que crecen un 2,1% y ascienden a 1.494.561, y los egresados, que aumentan un 1,0% hasta alcanzar los 81.795. Así, se cuenta con solo 5,5 graduados por cada 100 alumnos. Las becas a estudiantes de bajos recursos se mantienen prácticamente estables, con 19.334 beneficiarios.

Asimismo, se prevé un fuerte impulso a la atención a escuelas primarias en el uso de TIC's, que pasarían de 5.000 este año a 8.000 en 2016.

En las acciones compensatorias en educación, luego de haber planteado para 2015 un fuerte aumento en la provisión de libros y colecciones literarias, que debía alcanzar los 14.600.000 libros provistos y haber bajado esa proyección a 11.300.000, se estima que llegarán a 12.300.000 en el próximo ejercicio.

Dentro de las acciones de capacitación, en el Mensaje se señala que se calcula llegar a los 600.00 docentes capacitados en 2015, un 9,0% más que en el año pasado, para dar un fuerte salto hasta llegar a los 900.000 en 2016. Lo que no se indica si está meta será ejecutada exclusivamente por el Gobierno Nacional o también por las provincias.

- En la función **salud**, la atención médica a beneficiarios de pensiones no contributivas se eleva un 3,7%, alcanzando a 1.208.111 beneficiarios.

En el Plan Nacional a favor de la Madre y el Niño, se estima que se mantendrán las medidas de asistencia de este año, a las que se sumará la entrega de 89.308 kits de acompañamiento del recién nacido por el plan Qunita, recientemente lanzado.

El programa Remediar, que provee medicamentos que se utilizan en forma frecuente en tratamientos ambulatorios y enfermedades crónicas, presenta un estancamiento en la cantidad de botiquines distribuidos, luego de un importante incremento en 2015, cuando pasaron de 161.473 a 176.000. Para el próximo año se calcula distribuir 177.650. En el caso de los tratamientos distribuidos, se prevé alcanzar los 45.748.400, aunque en el Presupuesto 2015 se habían estimado 45.337.600 para este año y actualmente se calcula que se distribuirán 38.500.000.

- En la función **promoción y asistencia social**, el programa de ingreso social con trabajo Argentina Trabaja, que se había fijado una meta de 5.500.000 incentivos liquidados para 2015, revisó ese número a la baja y proyecta 3.659.252 para este año y 3.700.000 para 2016.

En materia de seguridad alimentaria, la asistencia alimentaria para hogares indigentes se incrementa en un 12,9%, totalizando 17.000.000 de ayudas entregadas, en tanto que la cantidad de módulos alimentarios remitidos alcanza 1.800.000, la misma cantidad que en 2015.

- En la función **sistema penal**, se prevé aumentar el porcentaje de la población carcelaria inscrita a los programas de laborterapia del 67,1% al 70,7%.

## 2.5 Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional

Como ya se ha expuesto, la previsión del resultado financiero para el ejercicio 2016 apunta a un déficit de \$97.694 millones, que deberá ser financiado. Sin embargo, si se quiere calcular el total de las necesidades de financiamiento de la Administración Nacional, a ese valor se le deben sumar las amortizaciones de deuda (devolución de adelantos transitorios del BCRA, vencimiento de títulos, cancelación de préstamos, etc.) y las restantes operaciones financieras que impliquen aplicación de fondos. A la suma de estos conceptos, que engloban todo el financiamiento que deberá conseguir el Estado en el año, se le llama Necesidad Bruta de Financiamiento. Para 2016, se prevé que la misma alcance los \$978.915 millones, lo que equivale al 15,0% del PIB, 1,2 p.p. más que lo que se había estimado para este año.

Las amortizaciones de capital ascienden a \$721.032 millones, dentro de las cuales se destacan la cancelación de deuda en concepto de títulos públicos, la devolución de préstamos de organismos internacionales (BID, BIRF y otros), las operaciones vinculadas al Programa Federal de Desendeudamiento, la devolución de anticipos del BCRA y de préstamos del Banco de la Nación y reestructuraciones varias como la del Club de Paris. No se prevé un monto para la negociación con los holdouts.

Si bien la necesidad de financiamiento representa una magnitud significativa, el 61% de estas obligaciones está vinculado a organismos públicos, en particular al BCRA, por lo que la exposición del país a una crisis de deuda es muy baja, ya que se asume que estas entidades tendrán la disponibilidad de fondos y la autorización correspondiente para reestructurar los vencimientos. Fuera de estas obligaciones, los principales vencimientos

están asociados con el pago al Club de París en mayo y los intereses del “Bono Discount” en junio y diciembre. La intención del gobierno es que se continúe con la política de financiamiento que ha llevado adelante hasta el momento, sustentada en tres puntos centrales: colocaciones en el mercado local, ventas directas de bonos y suscripción de letras del Tesoro por parte de las agencias del Sector Público con excedentes financieros. Adicionalmente se prevén como fuentes de financiamiento los adelantos transitorios del Banco Central de la República Argentina, de acuerdo a los límites establecidos en la Carta Orgánica de esa institución, y la negociación de créditos de organismos internacionales.

Sin mayores precisiones, también se prevé seguir avanzando en el proceso de regularización de los pagos de la deuda aún pendiente de reestructuración.

<b>FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS</b>		
En millones de pesos		
CONCEPTO	2016	
	Parcial	Total
<b>- TOTAL FINANCIAMIENTO (A+B)</b>		<b>881.220,7</b>
<b>A. RESULTADO FINANCIERO</b>		<b>-97.694,2</b>
<b>B. FUENTES FINANCIERAS</b>		<b>978.914,9</b>
<b>1 – ENDEUDAMIENTO PÚBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS</b>	<b>968.473,8</b>	
Títulos a largo plazo	287.048,1	
Colocación Bocones	8.600,0	
Fondea y Fondoi	123.798,0	
Operaciones intrasector público	146.785,0	
Desembolsos de Organismos Internacionales	19.949,9	
BID	12.311,2	
BIRF	7.638,7	
CAF, FIDA, FONPLATA y otros	36.494,5	
Anticipos BCRA	324.410,0	
Otros	239,3	
Préstamo Banco de la Nación Argentina	21.149,0	
<b>2 – DISMINUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIERA</b>	<b>10.441,1</b>	
Instituciones de Seguridad Social	1.520,5	
Operaciones de Recompra-Pase BNA	2.349,0	
Recupero de Provincias	6.249,3	
Otros	322,3	
<b>C. APLICACIONES FINANCIERAS</b>		<b>881.220,7</b>
<b>3 – AMORTIZACIÓN DE DEUDAS</b>	<b>721.032,4</b>	
Organismos Multilaterales	19.148,0	
Títulos Públicos	197.514,0	
Préstamos Garantizados	5.121,0	
Deuda Consolidada (Bocones)	8.600,0	
Préstamo Banco Nación Argentina	21.149,0	
Cancelación Adelantos Transitorios BCRA	259.628,0	
Prog. Federal de Desendeud. Provincial. Dto. N° 660/2010	16.460,0	
Deuda Resolución Secretaría de Energía N° 406/2003	6.994,3	
Reestructuraciones Varias (Club de París)	19.706,0	
CMMESA	2.335,0	
Letras Intra Sector Público	133.282,0	
Inst. Seg. Social - Amortiz. Deudas en Efectivo	14.038,2	
Otros	17.056,9	
<b>4 – INVERSIÓN FINANCIERA</b>	<b>160.188,3</b>	
Incremento de Inversiones Financ. Temporarias (ANSES)	5.000,0	
Incremento de Inversiones Financ. Temporarias (RENATEA)	1.335,3	
Adquisición de Títulos y Valores (ANSES)	55.157,1	
Programa de Sustentabilidad de las Finanzas Provinciales	16.660,4	
Adelantos a Proveedores y Contratistas	44.164,0	
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional	16.028,7	
Operaciones de Recompra-Pase BNA	2.349,0	
Formulación de Políticas del Sector Primario	687,7	
Asistencia Financiera para Obras Públicas en Provincias	538,0	
Asistencia Técnica y Financiera a Provincias	106,0	
Obras Hídricas de Saneamiento	70,0	
Otros	18.092,1	

Fuente: Mensaje del proyecto de Presupuesto 2016

Dentro de esta política de financiamiento, forzada también por las restricciones de acceso a los mercados, se destaca, en el Artículo 35 del Proyecto de Ley, la utilización del Fondo de Desendeudamiento Argentino (FDA) que tiene una reducción y pasa de los u\$s 11.889 millones previstos para el año 2015, a u\$s 6.525 millones destinados a pagar los servicios de la deuda que está en manos del sector privado. El FDA se integra con las reservas internacionales del Banco Central, que le presta al Tesoro Nacional en condiciones financieras ventajosas: letra a 10 años de plazo, amortización íntegra al vencimiento, interés (semestral) igual al que devengan las reservas internacionales del BCRA, aunque en contraparte debilita las reservas internacionales del BCRA.

Respecto de las autorizaciones para la realización de operaciones de crédito público, en el Artículo 34 se indican las operaciones autorizadas para la Administración Central y para la Comisión Nacional de Actividades Especiales, con sus correspondientes montos, especificaciones y destino del financiamiento, totalizando \$560.150 millones. Asimismo, por el Artículo 38 se autoriza al Poder Ejecutivo a realizar operaciones de crédito público adicionales a las del artículo 34 hasta un monto máximo de u\$s54.538.000 millones, informando su utilización al Honorable Congreso de la Nación. Entre los principales proyectos que se contemplan encontramos la Prolongación de la Vida de la Central Atómica Embalse – CAREM – Otras Centrales Nucleares, con U\$S 11.510 millones, las Obras de Infraestructura Hidroeléctrica Chihuidos, Los Blancos, Portezuelo del Viento, Punta Negra y Potrero del Clavillo, con U\$S9.000 millones y las Obras de Gas - Ampliación de Gasoductos – Redes de Distribución – Adquisición de Gas Natural y/o combustibles líquidos – Gas Natural Licuado – Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA) – Buque regasificador – Planta Regasificadora, con U\$S8.000 millones.

Al igual que en el ejercicio 2015, el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016, en su Artículo 40, contempla la autorización para realizar “Operaciones de Crédito Público Plurianuales” por u\$s 11.211 millones para el año 2017, por u\$s 11.208 millones para el año 2018 y por \$ 17.309 millones para el resto de los años. Dichas operaciones tienen como destino el financiamiento de proyectos de inversión. Algunos de los proyectos previstos coinciden con los que se autorizan en el Artículo 38 del Proyecto de Ley.

Además, como se viene haciendo en los últimos años, se mantiene el diferimiento de los pagos de los servicios de la deuda pública hasta la finalización del proceso de reestructuración de la totalidad de la deuda contraída antes del 31 de diciembre de 2001, y se faculta al Poder Ejecutivo a realizar todos los actos necesarios para la atender el proceso de normalización de los servicios de la deuda, con los límites impuestos por la Ley N° 26.886, que establece que los términos y condiciones financieros que se ofrezcan no podrán ser mejores que los ofrecidos a los acreedores que ya han aprobado la reestructuración de deuda.

## 2.6 Relación Nación-Provincias

En los últimos años, la relación fiscal entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales giró en torno a dos elementos claves: el Régimen Federal de Responsabilidad

Fiscal y el Programa Federal de Desendeudamiento. Para el próximo ejercicio, no habrá novedades en estos dos aspectos.

En lo que hace al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, se prorrogan para el ejercicio 2016, tal como se viene haciendo en los últimos años, las disposiciones contenidas en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 26.530. Por el primero, se excluyen de los artículos 10 y 19 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal –que fijan un tope a la tasa nominal de incremento del gasto público primario y establecen la obligatoriedad de ejecutar los presupuestos preservando el equilibrio financiero- a aquellos gastos que se destinen a promover la actividad económica, a sostener el nivel de empleo y dar cobertura a la emergencia sanitaria y a la asistencia social. Con relación al artículo 2º, se dejan sin efecto las limitaciones contenidas en el artículo 12 y en el primer párrafo del artículo 21 de la Ley 25.917, que prohibían la utilización del endeudamiento externo para financiar gastos corrientes y establecían que los servicios de la deuda de las provincias y la C.A.B.A. no podrán superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

Asimismo, se levanta la restricción para aprobar modificaciones presupuestarias que implicaran incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras y también la prohibición de incluir en los presupuestos como aplicación financiera (amortización de deuda) gastos corrientes y de capital que no se hubieran devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores. Finalmente, se elimina también lo dispuesto en los artículos 2º y 3º de la Ley Nº 25.152, de Administración de los Recursos Públicos, que buscaban asegurar el equilibrio fiscal del Sector Público Consolidado.

En cuanto al Programa de Financiamiento Ordenado, que reestructuró por 20 años las deudas de las provincias, eliminó el ajuste por CER de dichas deudas y fijó la tasa de interés en el 6% anual, con lo cual se mantendrá la incertidumbre proveniente de la falta de prórroga del período de gracia fijado para el pago de esas obligaciones con la Nación. Originalmente establecido en dos años (2010 y 2011), luego se expandió hasta el 31 de diciembre de 2013, pero ya en los últimos dos años se fue prorrogando trimestralmente por Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, lo que impide que las provincias puedan formular su política presupuestaria con una mínima previsibilidad. Ni en el mensaje ni en el articulado del proyecto de Ley se hace referencia a la política a adoptar a futuro, por lo que la decisión quedará a criterio del nuevo gobierno que asuma a partir del 10 de diciembre.

Desde el inicio del programa, se han destinado \$34.969 millones a la cancelación de parte del stock de deuda provincial elegible. En 2015, las provincias beneficiadas por la prórroga del período de gracia han dejado de pagar servicios de la deuda por un monto equivalente al 0,14% del PIB. Si se tiene en cuenta que se espera que el resultado financiero del consolidado de provincias sea deficitario en el 0,42% del PIB, se aprecia la importancia que reviste esta decisión para las provincias que se encuentran en una situación fiscal más comprometida.

### 3. Consideraciones finales

Una vez más, el Proyecto de Ley de Presupuesto se ha presentado al Congreso en tiempo y forma.

Sin embargo, como ha venido ocurriendo a lo largo de toda la última década, existe una subestimación de los gastos, tal como se ve en las remuneraciones, los subsidios económicos y las partidas destinadas a la inversión pública, que distorsiona el resultado final e impide realizar un análisis efectivo de lo planteado en el proyecto presentado al Congreso. No existen razones técnicas que justifiquen diferencias entre lo sancionado y lo ejecutado superiores al 30%, tal como ha venido ocurriendo, por lo que revertir esta conducta depende de una decisión política por parte de las autoridades encargadas del tema.

En ese sentido, el Presupuesto cumplirá con su rol de ser un instrumento de administración, y tal como está planteado permitirá que los diferentes organismos que conforman la Administración Nacional puedan organizar su gestión cotidiana. Pero, al mismo tiempo, se debilitará su función de herramienta de programación económica y social, al impedir que se genere un debate serio y necesario sobre cuestiones que afectan a todos los ciudadanos, como la magnitud del déficit y los mecanismos de financiamiento y dejar a los agentes económicos sin una referencia indispensable para su toma de decisiones.

Como anexo, se describen algunos artículos incluidos en el proyecto de carácter no habitual. No se observan novedades de particular relevancia en el articulado.

En posteriores informes se presentarán análisis sobre la inversión pública y los subsidios económicos contemplados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

---

**ANEXO****Algunas disposiciones del articulado del Proyecto de Ley****1. Registración contable de fondos coparticipables (Art. 25)**

Los recursos destinados a la coparticipación que la Nación envía a la Ciudad de Buenos Aires y a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur deberán ser registrados contablemente pero sin afectar el Presupuesto de la Administración Nacional ni ser considerados en la base de cálculo de distintos fondos que tomen porcentajes de la recaudación del Gobierno Nacional. Este artículo se incorpora a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, pero se considera que requiere una profunda revisión pues el hecho que no se calcula para el monto a distribuir como recursos afectados tales como es el caso de la Justicia no significa que no es gasto público.

**2. Condiciones de reembolso de deudas provinciales (Art. 51)**

A través de este artículo se faculta al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a establecer las condiciones de reembolso de las deudas de las provincias con el Gobierno Nacional resultantes de la reestructuración que llevó a cabo el Estado Nacional con los representantes de los países acreedores nucleados en el Club de París.

**3. Creación de Fondo Fiduciario (Art.57)**

Por medio de este artículo se ratifica el Decreto N° 1.423 de 2015, de creación del “Fondo Fiduciario del cruce marítimo del sur”, que se conformará como fideicomiso de administración y financiero destinado al financiamiento de las obras necesarias para establecer la conexión marítima entre las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego.

**4. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Art. 55)**

El referido artículo proroga nuevamente y hasta el 31 de diciembre de 2016 el plazo fijado por el artículo 3° de la Ley N° 25.917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. El mismo prevé que las leyes de presupuesto de la Administración Nacional, Administraciones Provinciales y CABA deberán contener la previsión de todos los gastos y recursos, e incluirán las previsiones de todos los entes autárquicos, institutos, empresas y sociedades del Estado del SPNF.

**5. Letra para el BCRA (Art. 52)**

Autoriza al MEFP a colocar al Banco Central una letra intransferible, en dólares y con un plazo de amortización de 10 años, con una tasa de interés igual a la que devenguen las reservas internacionales del BCRA. Este instrumento se integrará con los fondos que reciba el Banco Central al vencimiento de una letra a 10 años colocada en enero de 2006, por lo que en la práctica se trata de un roll over.

---

## **6. Afectación al Centro Cultural Kirchner**

Dispone la afectación a favor del Ministerio de Cultura de los recursos provenientes de los cánones y otros ingresos provenientes de las concesiones y permisos de los restaurantes y bufet que funcionan dentro del CCK, para destinarlos a gastos de dicho Centro. Este artículo se incorpora a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

## **7. Fondos Rotatorios y cajas chicas (Art. 66)**

Excluye a los fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y cajas chicas del régimen de contrataciones de la Administración Nacional.

## **8. Elección de Parlamentarios del Mercosur (Art. 69)**

Se faculta al Jefe de Gabinete de Ministros para que en uso de las atribuciones conferidas por el Artículo 37 de la Ley No 24.156, efectúe las reestructuraciones presupuestarias necesarias a efectos de asignar las sumas necesarias para financiar los gastos derivados del cumplimiento de las disposiciones de la Ley No 27.120 – Elección de Parlamentarios del MERCOSUR.