

**PROYECTO DE LEY DE
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
2017**

19 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Índice

1. Introducción	3
2. Análisis del Proyecto	4
2.1 Supuestos macroeconómicos	4
2.2 Resultados	5
2.3 Recursos	7
2.4 Gastos	8
Gastos por clasificación económica	8
Asignación del gasto público prioritario y por finalidad y función	12
2.5 Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional	15
2.6 Relación Nación-Provincias	20
3. Consideraciones finales	22
ANEXO	25
Algunas disposiciones del articulado del Proyecto de Ley	25

1. Introducción

El jueves 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.

Se trata del primer proyecto de presupuesto que presenta el nuevo gobierno argentino, asumido en diciembre del año pasado. Por ello, a la relevancia habitual que tiene la discusión parlamentaria, se le suma en este caso la posibilidad de evaluar la importancia que la actual administración le asigna a las diferentes políticas públicas que encuentran su expresión en el presupuesto.

En ese sentido, en el mensaje que acompaña al proyecto de Ley y en la presentación que realizó el Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas se mencionaron dos cuestiones que se entiende deben destacarse. En primer lugar, se trata del primer presupuesto desde 2006 que se realiza a partir de estadísticas públicas aceptadas por la mayor parte de la sociedad, luego de un período en el que la intervención oficial del INDEC deterioró fuertemente la confianza en las estimaciones que allí se realizaban y obligó a buscar fuentes alternativas de información.

Por otro lado, se ha planteado públicamente la necesidad de reformar el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, que regula el alcance de las modificaciones presupuestarias que pueden hacer el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Este artículo se modificó en 2006, transfiriendo facultades del Congreso al Jefe de Gabinete. En dicha oportunidad, ASAP se opuso a ese cambio, por entender que distorsionaba el espíritu de la Ley y debilitaba la discusión presupuestaria en su conjunto. En ese marco, se comparte la necesidad de buscar una alternativa que le dé al Poder Ejecutivo la necesaria flexibilidad que requiere la administración cotidiana de la gestión pública pero que al mismo tiempo reserve para el Congreso las principales definiciones en materia fiscal.

Por último, dado que el oficialismo no cuenta con mayoría propia en las dos cámaras, necesariamente este proyecto deberá ser consensuado para lograr su aprobación.

Es de esperar que la clase política del país muestre la madurez necesaria para alcanzar los acuerdos que se requieran.

Desde ASAP queremos hacer nuestro aporte a ese debate poniendo al alcance de todos los ciudadanos las principales características del proyecto de Ley que se ha presentado.

2. Análisis del Proyecto

2.1 Supuestos macroeconómicos

De acuerdo a lo expresado en el mensaje, para este año se prevé una caída del PIB del 1,5%, que se contrapone al incremento del 3,0% que se había previsto en el proyecto de presupuesto de 2016. El Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas explica esa reducción a partir de las consecuencias contractivas generadas por la regularización de la economía y el cambio de precios relativos durante la primera parte del año, en conjunción con un segundo semestre en el que se espera una recuperación de la actividad económica. A esa situación, que acarrea una contracción del consumo y de la inversión, se le suma una caída de las exportaciones netas, particularmente por la recesión en Brasil.

Para el próximo año, en cambio, se prevé un crecimiento del 3,5% interanual (ia.). Esta expansión se sustenta en un crecimiento sostenido de la inversión (+14,4% ia.), así como de un incremento de las exportaciones basado en el levantamiento de las distorsiones microeconómicas. Paralelamente, se espera una suba del consumo a partir de la mejora del poder de compra que traerá aparejado la desaceleración de la inflación y de una caída de la desocupación. Para los dos años subsiguientes se espera una estabilización de la tasa de crecimiento del producto en el mismo valor de 2017.

La variación del deflactor del PIB esperada para este año es de un 37,0%. Si bien no se explicita la variación del IPC para el corriente ejercicio, sí se detalla la correspondiente a 2017, que se calcula en un intervalo del 12 al 17%, y las de 2018 y 2019, previstas en un 8-12% y un 3,5%-6,5%, respectivamente.

En cuanto a la política cambiaria, se prevé una suba del tipo de cambio en 2017 del 19,5%, por encima de la inflación esperada, para un nivel promedio de \$17,92. Se estima que el tipo de cambio llegará a \$21,21 (+18,4%) en 2018 y a \$23,5 (+10,9%) en 2019.

Como consecuencia de un incremento de las importaciones superior al de las exportaciones, aunque en ambos casos significativos (+12,6% y +10,2%, respectivamente), se estima un saldo comercial deficitario de U\$S1.866 millones para 2017, tendencia que se repetiría en los años subsiguientes, hasta llegar a un déficit comercial de U\$S 4.929 millones en 2019.

2.2 Resultados

La previsión de resultado para el presupuesto 2016 arroja un déficit de \$396.186 millones, equivalentes a un 5,02% del PIB. Este monto representa un incremento del rojo fiscal del 80,6% con respecto a los -\$219.354 millones registrados en 2015. Dado que por intereses de la deuda se devengarán \$186.459 millones, se espera que el resultado primario sea deficitario en \$209.727 millones, un 2,7% del PIB, en tanto que el resultado primario sin considerar los ingresos provenientes de las utilidades del BCRA y de la ANSES –la forma en que el gobierno ha decidido contabilizar el resultado fiscal- llegará a los -\$378.743 millones, un 4,8% del PIB.

Para 2017 se prevé un resultado financiero negativo en \$480.801 millones, equivalentes al 4,93% del PIB, en tanto que el resultado primario ascendería a -\$234.188 millones y el resultado primario sin las utilidades de ANSES y el BCRA llegaría a los \$413.091 millones, un 4,24% del PIB.

Estas estimaciones muestran un cambio sustancial con respecto a los primeros objetivos de reducción del déficit que se había fijado el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, que apuntaban a llegar a un resultado negativo del 3,3% del PIB para 2017. En ese sentido, a diferencia de lo que ocurrió con otros aspectos de la política económica –como la salida del cepo cambiario–, en lo que hace a la política fiscal el gobierno ha elegido un camino más gradual, que apunte primero a consolidar una recuperación de la actividad económica y no a profundizar la recesión con un fuerte ajuste del gasto público.

Prueba de esta política son también la moderación en la reducción de impuestos que se habían anunciado como promesas de campaña, como el Impuesto a las Ganancias- y la desaceleración en el uso de las utilidades del BCRA y de ANSES en lugar de su rápida eliminación.

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

Concepto	2.016	2.017	Variación	Variación %
I. Ingresos Corrientes	1.535.556	1.879.131	343.576	22,4%
II. Gastos Corrientes	1.772.788	2.148.576	375.788	21,2%
III. Resultado Económico (I-II)	-237.233	-269.445	-32.212	13,6%
IV. Recursos de Capital	3.892	3.687	-205	-5,3%
V. Gastos de Capital	162.846	215.044	52.199	32,1%
VI. Ingresos Totales (I+IV)	1.539.448	1.882.819	343.371	22,3%
VII. Gastos Totales (II+V)	1.935.634	2.363.620	427.986	22,1%
Resultado Primario	-209.727	-234.188	-24.461	-11,7%
Resultado Primario sin BCRA y FGS	-378.744	-413.091	-34.348	-9,1%
Resultado Financiero (VI - VII)	-396.186	-480.801	-84.616	-21,4%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2017

2.3 Recursos

El presupuesto 2017 estima una recaudación de \$1.882.818,5 millones para la Administración Nacional en concepto de recursos corrientes y de capital, con un incremento del 22,3% con respecto a la estimación vigente para 2016.

De dicho total, \$1.638.582,5 millones corresponden a Recursos Tributarios y Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, significando un incremento interanual estimado del 25,2%, lo que representa una tasa de crecimiento superior en 1,6 puntos porcentuales a la estimada para el PIB (se estima un crecimiento nominal del PIB del 23,6%).

Dentro de dicho crecimiento se destaca el aumento del Impuesto a las Ganancias (+27,9% ia.), el cual se vio favorecido en la comparación interanual por las compensaciones y devoluciones efectuadas en el año 2016 por las percepciones abonadas en carácter de pago a cuenta, por los consumos realizados en el exterior con tarjetas de crédito y débito, por la adquisición de servicios turísticos y pasajes con destino fuera del país y por la compra de moneda extranjera para turismo y tenencia en el país, durante el año 2015. En sentido contrario, la recaudación del año 2017 se verá afectada por el efecto pleno de la eliminación de la retención con carácter de pago único y definitivo sobre los dividendos, por los beneficios otorgados en la ley 27.264 a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y por el aumento del mínimo no imponible correspondiente a las remuneraciones sujetas a la imposición de la cuarta categoría. Por otra parte, no se menciona si la estimación prevé cambios en el mínimo no imponible o en las escalas de dicho impuesto, aunque el gobierno ha informado que se enviará un proyecto de Ley al Congreso para modificar estos aspectos.

Siguiendo con los impuestos de mayor crecimiento, se debe mencionar a los recursos provenientes de los impuestos que gravan al comercio (Derechos de Importación y Exportación y Tasa de Estadística) que alcanzan un crecimiento interanual estimado del 38,2%, valor que se encuentra por encima al crecimiento nominal estimado, en el presente proyecto presupuesto, para las exportación e importaciones (30% y 32%

respectivamente). No se hace mención a una nueva baja de las retenciones a la soja, tal como se había anunciado.

También se destaca la recaudación de Impuestos Internos y del Impuesto al Valor Agregado, para los cuales se estima un incremento interanual del 42,5% y 26,5%, respectivamente.

Por otra parte, se espera un crecimiento interanual moderado, con respecto a las pautas macroeconómicas, de los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, del 24,0% y del impuesto sobre los Créditos y Débitos, del 24,9%.

En sentido contrario, la recaudación del impuesto sobre los Bienes Personales disminuirá un 41%, debido al aumento del mínimo a partir del cual se debe pagar el impuesto, por la sustitución del mínimo exento por un mínimo no imponible, por la modificación de las alícuotas y por la exención del impuesto para los contribuyentes cumplidores.

En cuanto a las Rentas de la Propiedad, conformado centralmente por las utilidades del BCRA y el FGS de ANSES, el proyecto presentado prevé que tengan un leve crecimiento nominal del 5,9%, pasando de \$182.114,1 millones en 2016 a \$192.922,4 millones en el 2017, con lo que tendrían una caída en términos reales pero se seguirían utilizando como mecanismo de financiamiento alternativo a la toma de deuda.

2.4 Gastos

Gastos por clasificación económica

El gasto estimado para 2017 asciende a \$2.363.620 millones, lo que equivale a un 22,1% más que la proyección de ejecución para este año. Los gastos corrientes ascenderían a \$2.148.576 millones, con un aumento del 21,2%, mientras que para

los gastos de capital se prevé una suba mayor, del 32,1%, con lo que totalizarían \$215.044 millones. El gasto primario, que excluye del total los servicios de la deuda pública, llegaría a \$2.117.006 millones, con un incremento del 21,0%.

**Gastos por clasificación económica
Presupuesto vigente 2016 y proyecto 2017**

CONCEPTO	2016	2017	Variación	Variación %
Gastos corrientes	1.772.788	2.148.576	375.788	21,2%
- Gastos de consumo	281.857	355.743	73.886	26,2%
- Intereses y otras rentas de la propiedad	186.481	246.629	60.149	32,3%
- Prestaciones de la seguridad social	712.389	963.181	250.792	35,2%
- Transferencias corrientes	592.000	582.945	-9.055	-1,5%
- Otros gastos corrientes	61	77	16	26,3%
Gastos de capital	162.846	215.044	52.199	32,1%
- Inversión real directa	47.196	65.475	18.279	38,7%
- Transferencias de capital	97.636	133.805	36.169	37,0%
- Inversión financiera	18.014	15.765	-2.249	-12,5%
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	1.935.634	2.363.620	427.986	22,1%

Fuente: Elaboración propia, en base al proyecto de Presupuesto 2017

De acuerdo a estas previsiones, el gasto de la Administración Pública Nacional reduciría su participación en el producto por primera vez desde 2006, pasando del 24,5% al 24,2%. Si se toma en consideración solo el gasto primario, la disminución es de 0,47 puntos porcentuales, del 22,18% al 21,71%.

Dentro de los **gastos corrientes**, el principal componente y el que mayor aumento presenta con respecto a este año es el de las **Prestaciones de la Seguridad Social**,

que crecen un 35,2% por efecto del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, los incrementos de haberes previsionales correspondientes a la Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, los programas de moratoria previsional y la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor. Si bien no se explicita el porcentaje de aumento que se ha tomado en cuenta para la movilidad jubilatoria, de acuerdo a los números presentados se puede deducir que el mismo se ha calculado en valores inferiores a los de este año. Con respecto a 2016, las prestaciones ganan cuatro puntos de participación en el total del gasto, pasando de representar el 36,8% al 40,8%.

Las **Transferencias Corrientes** son la única partida del gasto corriente que presenta una caída nominal, del 1,5%. Las transferencias a empresas privadas tienen una reducción del 31,4%, a la vez que las destinadas a empresas públicas no financieras caen un 17,6%, en ambos casos debido a una disminución de los montos asignados a subsidios económicos, particularmente a los sectores de energía. Al respecto, y teniendo en cuenta la importancia de estos subsidios en el total del gasto público, sería conveniente que los mismos se expresaran de manera más clara en el presupuesto nacional, ya que en la actualidad es muy complejo su seguimiento. Las transferencias a gobiernos provinciales muestran una caída del 11,8%, luego de haber crecido a tasas superiores al 90% ia. durante este ejercicio, en tanto que las correspondientes a universidades nacionales crecen un 26,9% y las destinadas a municipios un 16,1%.

Las **remuneraciones** aumentan un 26,2% y pasan a representar el 11,2% del gasto. La novedad al respecto es que, además de la anualización de los aumentos otorgados durante este ejercicio, el gobierno ha incluido una pauta salarial cercana al 17% para los incrementos a otorgar en el próximo año. En general las distintas administraciones suelen ser reacias a difundir estos montos porque consideran que al hacerlo se establece un piso para la discusión paritaria. Sin embargo, de esta manera se brinda mayor transparencia a la discusión en el parlamento y se tiene una idea más acabada sobre la política salarial que se piensa implementar. De acuerdo con estos valores, las remuneraciones ganarían 0,4 puntos porcentuales de

participación sobre el total del gasto, sobre el 10,8% que absorben en el presupuesto actual.

El gasto en **bienes y servicios** crece un 26,3% y pasa a representar el 3,8% del total, sobre todo a partir de programas de los Ministerios de Salud (Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles, Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual y la Atención de la Madre y el Niño), Defensa (Alistamiento Operacional de las Fuerzas Armadas) e Interior, Obras Públicas y Vivienda.

En **intereses y otras rentas de la propiedad**, compuesta casi exclusivamente por el pago de los intereses de la deuda pública, está previsto un incremento del 32,3%, que corresponde principalmente al servicio de las diferentes series de bonos emitidos por el Estado, entre los que se incluyen los emitidos este año para cancelar la negociación con los holdouts.

Se prevé que los **gastos de capital** alcancen los \$215.044 millones, lo que significa un 32,1% de incremento con respecto al presupuesto de este año. Como su tasa de crecimiento es muy superior a la de los gastos corrientes, ganan participación en el total del gasto, pasando del 8,4% en 2016 al 9,1% en 2017. Sin embargo, teniendo en cuenta la subejecución registrada en lo que va de este ejercicio (en el período enero-agosto, en la partida de construcciones se devengó el 44,2% del crédito vigente), el gran desafío de la actual administración será ejecutar los montos asignados. De conseguirlo, el impacto multiplicador será muy importante, ya que lo presupuestado representa el 12,5% de la inversión total prevista en el país.

La **inversión real directa** tiene un aumento del 38,7% -el mayor de todo el presupuesto- y llega a los \$65.475 millones. De ese monto, se prevé que el 78,3% se ejecute a través de proyectos de inversión y el 21,7% mediante compra de bienes de uso. El 58,0% del monto a ejecutar en proyectos corresponde a la Dirección Nacional de Vialidad, en tanto que también son importantes las inversiones correspondientes a la modernización de la red de transporte ferroviario y a la implementación de políticas de transporte vial. Dentro de la adquisición de bienes de uso se destacan

los equipos informáticos del Plan Nacional de Educación Digital y el equipamiento de Defensa y Seguridad.

Las **transferencias de capital**, el componente más importante del gasto de capital, aumentan un 37,0% y llegan a los \$133.805,1 millones. Las provincias y municipios se llevan el 67,9% de ese monto, particularmente a través del Fondo Federal Solidario, creado en 2009 con el 30% de lo percibido por las retenciones a las exportaciones de soja. También son importantes las transferencias a empresas públicas, particularmente las destinadas a obras de saneamiento a ejecutar por AySA y a obras en materia energética a cargo de Nucleoeléctrica Argentina y ENARSA.

La **inversión financiera** tiene una caída del 12,5% y llega a los \$15.765 millones. La mayor parte corresponde a los aportes de capital para financiar el programa PROCREAR y, en menor medida, distintos organismos internacionales.

Por último, abarcando distintas partidas y programas presupuestarios, se piensa dar un especial impulso al Plan Belgrano, que incluye el financiamiento de un conjunto de acciones en Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Formosa, Chaco y Misiones. Entre ellas se pueden mencionar distintas obras de infraestructura de transporte, la ampliación del servicio de agua potable y saneamiento y la construcción de más de mil espacios de primera infancia y 400 jardines de infantes, así como viviendas sociales y créditos.

Asignación del gasto público prioritario y por finalidad y función

De acuerdo a lo planteado en el mensaje de elevación, las prioridades del gasto público obedecen a los lineamientos generales del Plan de Gobierno, cuyos ejes centrales son la reducción de la pobreza, la mejora de la seguridad y el combate al narcotráfico y las reformas que permitan mejorar la convivencia ciudadana.

Con relación al primer punto, se destacan el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, para saldar las deudas con los jubilados y

actualizar sus haberes, la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, la duplicación del ingreso familiar máximo para percibir asignaciones familiares, el derecho a la percepción de las mismas –así como la asignación universal por hijo y otros beneficios sociales- por los monotributistas y el incremento del subsidio por desempleo, que no se actualizaba desde 2006.

En lo que hace a la lucha contra el narcotráfico, se busca reducir la presencia criminal y la violencia en los barrios a través del programa Barrios Seguros, que se aplicará en 100 barrios postergados de todo el país con un enfoque interdisciplinario. También se promoverá la colaboración de las fuerzas armadas en el apoyo logístico del control del aire con aviones y radares.

En cuanto a las principales reformas institucionales que se pretende llevar a cabo, se incluyen fondos para el desarrollo de proyectos que avancen hacia la digitalización y simplificación de los procesos de la administración pública y para la atención al ciudadano. Entre ellos se ubica el Plan País Digital, que busca promover la inclusión del uso de la tecnología en gobiernos provinciales y municipales de todo el país y la Reforma Electoral, dentro de la que se propone incorporar la boleta única electrónico. Asimismo, se planea avanzar con la implementación del Plan de Modernización del Estado, a los efectos de contribuir con la mejora de la gestión pública en términos de calidad y eficiencia y optimizar el empleo público.

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

Concepto	2.016	2.017	Variación	Variación %
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	115.977	137.691	21.714	18,7%
Legislativa	10.690	12.197	1.507	14,1%
Judicial	33.218	35.117	1.900	5,7%
Dirección Superior Ejecutiva	9.686	13.363	3.677	38,0%
Relaciones Exteriores	16.076	13.906	-2.170	-13,5%

Relaciones Interiores	36.722	52.237	15.515	42,3%
Administración Fiscal	6.857	6.888	31	0,5%
Control de la Gestión Pública	1.842	2.544	702	38,1%
Información y Estadística Básicas	887	1.438	551	62,1%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	104.284	126.309	22.025	21,1%
Defensa	38.961	50.600	11.639	29,9%
Seguridad Interior	52.696	60.572	7.876	14,9%
Sistema Penal	8.779	11.682	2.904	33,1%
Inteligencia	3.849	3.456	-393	-10,2%
SERVICIOS SOCIALES	1.171.304	1.512.642	341.339	29,1%
Salud	74.842	87.023	12.181	16,3%
Promoción y Asistencia Social	32.417	44.429	12.012	37,1%
Seguridad Social	856.797	1.132.006	275.209	32,1%
Educación y Cultura	137.515	160.155	22.640	16,5%
Ciencia y Técnica	25.444	31.728	6.285	24,7%
Trabajo	8.114	8.608	494	6,1%
Vivienda y Urbanismo	18.820	30.046	11.226	59,6%
Agua Potable y Alcantarillado	17.354	18.647	1.293	7,5%
SERVICIOS ECONOMICOS	356.998	339.346	-17.652	-4,9%
Energía, Combustibles y Minería	212.871	168.481	-44.391	-20,9%
Comunicaciones	9.694	10.272	578	6,0%
Transporte	104.322	126.781	22.459	21,5%
Ecología y Medio Ambiente	5.082	6.950	1.868	36,8%
Agricultura	9.952	10.711	759	7,6%
Industria	10.780	11.383	603	5,6%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	3.563	4.039	476	13,4%
Seguros y Finanzas	735	730	-5	-0,7%
DEUDA PUBLICA	187.072	247.632	60.560	32,4%
Servicio de la Deuda Pública	187.072	247.632	60.560	32,4%
TOTAL	1.935.634	2.363.620	427.986	22,1%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2017

2.5 Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional

Como ya se ha comentado, el resultado financiero para el ejercicio 2017 se prevé deficitario en \$480.801 millones, lo que equivale al 4,9% del PIB estimado para ese año, que sumado a las amortizaciones de la deuda previamente contraída y a la cancelación de otros pasivos (\$1.042.501 millones, 10,7% del PIB), así como también a otros compromisos financieros (inversión financiera, por \$212.332 millones, 2,18% del PIB), determina unas necesidades de financiamiento por un total de \$1.735.634 millones (17,8% del PIB).

No obstante, varios de los conceptos incluidos en la amortización de deuda y cancelación de pasivos pueden ser refinanciados de manera automática, por lo que no constituyen una carga financiera efectiva. Entre estos conceptos se destacan:

- Adelantos Transitorios del BCRA, que se prevé que se renovarán por un monto de \$430.950 millones (aportando un financiamiento neto del orden de los \$90.000 millones).
- Préstamos del BNA, por unos \$ 25.503 millones (se refinancian en su totalidad, no teniendo efectos netos).
- Operaciones Intra Sector Público, que se estiman en \$201.479 millones.

Adicionalmente, se prevé que habrá financiamiento por parte de Organismos Internacionales y Multilaterales por \$100.487 millones¹, que en un 15% provendría del BID, en un 10% del BIRF, y el restante 75% del CAF, FIDA, FONPLATA y otros, sin mayores especificaciones.

De esta forma, las necesidades de financiamiento “efectivas” pasan a ser de \$977.287 millones, equivalente al 10,0% del PIB, lo que constituye una magnitud significativa, pero sensiblemente menor al monto bruto.

¹ Si bien este financiamiento no está garantizado, en rigor una porción significativa del mismo está atado a la ejecución de determinados programas presupuestarios. En consecuencia, si esos gastos no se ejecutan, el déficit se reduce en la misma cuantía, compensándose con la eventual disminución de los desembolsos.

De la información incluida en el Proyecto de Presupuesto no surge qué proporción de las amortizaciones de títulos públicos está en poder de organismos públicos, los cuales se podrían refinanciar sin mayores inconvenientes, reduciendo en consecuencia la necesidad de recurrir al mercado. De todas formas, los vencimientos de todos los títulos públicos representan menos del 20% del total de las aplicaciones financieras que la Administración Nacional deberá afrontar durante el ejercicio 2017.

MONTO		CONCEPTO	SALDO A FINANCIAR	
en M de \$	% del PIB		en M de \$	% del PIB
480.801	4,9%	I. DÉFICIT FINANCIERO		
1.254.833	12,9%	II. APLICACIONES FINANCIERAS		
1.042.501	10,7%	Amortizaciones		
212.332	2,2%	Inversión Financiera		
1.735.634	17,8%	III. NECESIDADES BRUTAS DE FINANCIAMIENTO (I + II)		
758.347		IV. FINANCIAMIENTO "AUTOMÁTICO"		
430.950	4,4%	Anticipos BCRA	1.304.684	13,4%
25.503	0,3%	Préstamos BNA	1.279.181	13,1%
201.479	2,1%	Operaciones Intra Sector Público	1.077.702	11,1%
100.415	1,0%	Desembolsos Org. Intern. + Multilaterales	977.287	10,0%
25.431		Organismos Internacionales (BID, BIRF)		
74.984		Org. Multilaterales (CAF, FIDA, FONPLATA y otros)		
977.287	10,0%	V. NECESIDADES EFECTIVAS DE FINANCIAMIENTO (III - IV)		
960.195	9,8%	Títulos a Largo Plazo	17.092	0,2%
8.600	0,1%	Colocación Bocones	8.492	0,1%
7.884	0,1%	Recupero de Provincias y otros	607	0,0%
608,1		Otros	-	

Fuente: ASAP, en base al proyecto de presupuesto 2017

Las amortizaciones de la deuda y la cancelación de otros pasivos representan el 83% de las obligaciones financieras, totalizando \$1.042.501 millones, equivalentes al 10,7% del PIB. Tres tipos de instrumentos concentran el 75% de esas obligaciones, que se detallan a continuación:

- Adelantos Transitorios del BCRA, que deberán cancelarse por la suma de \$340.950 millones.
- Títulos Públicos, que vencen por un monto de \$239.681 millones.
- Letras del Tesoro por \$199.673 millones, que en general constituyen instrumentos de financiamiento de corto plazo y suelen otorgarse a otros Entes del Sector Público Nacional.

En un segundo plano en cuanto a las magnitudes que implican, se encuentran las obligaciones en concepto de Reestructuraciones (\$35.215 millones), donde se destaca el Club de París, la cancelación de deudas en efectivo de las Instituciones de la Seguridad Social (\$34.144 millones), los pagos a Organismos Multilaterales (\$27.042 millones) y la devolución del Préstamo del BNA (\$25.503 millones).

El otro rubro de las aplicaciones financieras consiste en operaciones que implican el otorgamiento de préstamos a terceros, la compra de instrumentos o aportes reembolsables, por lo que constituyen una inversión financiera, que en futuros ejercicios podrán ser recuperados y utilizados como fuente financiera. En este conjunto, que alcanza los \$212.332 millones y representa un 17% de las aplicaciones financieras totales, se destacan los siguientes conceptos:

- Adelantos a Proveedores y Contratistas (\$90.529 millones).
- Adquisición de Títulos y Valores por parte de ANSES (\$40.941 millones).
- Programa de Sustentabilidad de las Finanzas Provinciales (\$32.995 millones).

FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS
En millones de pesos

CONCEPTO	2017	
	Parcial	Total
- TOTAL FINANCIAMIENTO (A+B)		1.254.833,2
A. RESULTADO FINANCIERO		-480.801,4
B. FUENTES FINANCIERAS		1.735.634,6
1 – ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS	1.727.248,4	
Títulos a largo plazo	960.195,3	
Colocación Bocones	8.600,0	
Operaciones intrasector público	201.479,0	
Desembolsos de Organismos Internacionales	25.431,1	
BID	15.460,1	
BIRF	9.971,0	
CAF, FIDA, FONPLATA y otros	74.984,0	
Anticipos BCRA	430.950,0	
Préstamo Banco de la Nación Argentina	25.503,0	
Otros	106,0	
2 – DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA	8.386,2	
Recupero de Provincias	7.884,1	
Otros	502,1	
C. APLICACIONES FINANCIERAS		1.254.833,2
3 – AMORTIZACION DE DEUDAS	1.042.501,2	
Organismos Multilaterales	27.042,0	
Títulos Públicos	239.681,0	
Préstamos Garantizados	15.285,0	
Deuda Consolidada (Bocones)	8.600,0	
Préstamo Banco Nación Argentina	25.503,0	
Cancelación Adelantos Transitorios BCRA	340.950,0	
Prog. Federal de Desendeud. Provincial. Dto. N° 660/2010	16.460,0	
Deuda Resolución Secretaría de Energía N° 406/2003	13.720,5	
Reestructuraciones Varias (Club de Paris)	35.215,0	
CAMMESA	715,0	
Letras del Tesoro	199.673,0	
Inst. Seguridad Social – Amortización Deudas en Efectivo	34.144,4	
Otros	85.512,3	
4 – INVERSION FINANCIERA	212.332,0	
Incremento de Inversiones Financ. Temporarias (ANSES)	1.488,8	
Adquisición de Títulos y Valores (ANSES)	40.941,2	
Programa de Sustentabilidad de las Finanzas Provinciales	32.995,4	
Adelantos a Proveedores y Contratistas	90.529,0	
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional	15.844,5	
Otros	30.533,1	

Fuente: Mensaje del proyecto de Presupuesto 2017

En el Capítulo VII “De las Operaciones de Crédito Público” del Título I “Disposiciones Generales” del Proyecto de Presupuesto se establecen los principios que el Poder

Ejecutivo deberá seguir en la gestión de los pasivos que conforman la Deuda Pública, y se conforma de 13 artículos.

En el artículo 34 se autorizan las operaciones de endeudamiento, detallándose el tipo de instrumento, monto, plazo y destino, por un total de \$1.280 millones. Adicionalmente, en el artículo 36 se autorizan operaciones de crédito de corto plazo por \$320 millones.

Mediante los artículos 37 y 38 se faculta al Tesoro a emitir Letras que no excedan el ejercicio por \$19.000 millones, \$10.500 millones, respectivamente. En el primer caso, estarán destinadas a garantías para diversos fines (compra de combustibles, importaciones de energía, de bienes de capital y de insumos, obras públicas, etc.), mientras que, en el segundo, con el fin de realizar un aporte de capital a favor del Fondo Fiduciario del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR. BICENTENARIO). Asimismo, en el artículo 45 se autoriza la emisión y entrega de Letras del Tesoro en garantía al Fondo Fiduciario para el Desarrollo de las Energías Renovables (FODER) por un total de U\$3.000 millones, para ser utilizadas como garantía de pago del precio de venta de la central de generación, adquirida conforme lo previsto en los Artículos 3° y 4° del DNU 882 del 21 de julio de 2016.

Al igual que en los ejercicios anteriores, se incluyen también una serie de disposiciones vinculadas al proceso de normalización de la deuda contraída con anterioridad a 2002 (artículos 41 y 42).

En línea con lo establecido en la Ley 24.156, en el artículo 44 se autoriza el otorgamiento de avales para 28 proyectos o conjunto de proyectos que se detallan en la planilla anexa, por la cifra de U\$29.364 millones y \$8.300 millones. Entre estos, adquieren particular relevancia los avales a:

- Nucleoeléctrica Argentina SA (o entidad elegida para la financiación) por U\$9.000 millones con destino al financiamiento de una cuarta central nuclear;

- BNA (o entidad elegida para la financiación) por U\$S7.000 millones para las obras de hidroeléctricas Chihuidos I, Los Blancos y Portezuelos del Viento;
- BNA (o entidad elegida para la financiación) por U\$S2.500.000 millones para las obras de Infraestructura Ferroviaria;
- Provincia de Salta por U\$S2.387.000 millones para aprovechamiento multipropósito en el Río Bermejo; y
- Provincia de Catamarca por U\$S1.117 millones para Embalse El Bolsón (departamento de Ambato) y obras complementarias.

2.6 Relación Nación-Provincias

La relación entre el gobierno nacional y las provincias tuvo un cambio importante durante este año, no sólo por tratarse de una nueva administración sino, esencialmente, por el fallo de la Corte Suprema de fines de 2015 por el cual se les reconoció a las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe el derecho a recuperar el 15% de la masa de recursos coparticipables que se destinaba a la ANSES y, en el caso de las dos primeras, el 1,9% de la coparticipación que aportaban a la AFIP.

La discusión sobre la extensión de esta devolución a todas las provincias (lo que, solo en el caso del 15% que financia a la ANSES, implicaría cerca de \$130.000 millones) abarcó toda la primera parte del año y se terminó saldando mediante la firma de un convenio en el mes de mayo por el cual la Nación se compromete a devolver ese monto a razón de un 3% por año entre 2016 y 2020, así como a prestarles a las provincias hasta el doble de esa suma durante este ejercicio mediante un préstamo de libre disponibilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Así, el monto correspondiente al 3% que recuperó el conjunto de provincias argentinas será de aproximadamente \$13.000² millones para este año.

² Con la excepción de las tres mencionadas, que ya ganaron el juicio correspondiente a la totalidad de la deuda. El cálculo se hace sobre el 57,36% del total coparticipable que le corresponde a las provincias.

En lo que hace a la evolución de las cuentas provinciales, para 2016 se prevé que los recursos del conjunto de provincias alcancen los \$1.329.479 millones, un 16,9% del PIB, con un crecimiento del 33,0% con respecto a 2015. Los gastos llegarían a \$1.434.054 millones (18,2% del PIB), con una suba del 36,3% ia., por lo que el resultado sería deficitario en \$104.576 millones, un 1,3% del PIB. Cabe destacar que el proyecto de presupuesto 2016 estimaba que el déficit provincial alcanzaría el 0,42% del PIB.

Para 2017, se espera una reducción del resultado negativo, que llegaría a \$89.700 millones, equivalentes al 0,92% del PIB.

Con relación al Programa de Financiamiento Ordenado, que reestructuró por 20 años las deudas de las provincias, eliminó el ajuste por CER de dichas deudas, fijó la tasa de interés en el 6% anual y estableció un período de gracia que fue prorrogado sucesivamente hasta diciembre de este año, a partir del próximo ejercicio las provincias deberán comenzar a pagar los servicios de esa deuda, por un monto de aproximadamente el 0,1% del PIB.

Por otra parte, si bien el comportamiento de las provincias está enmarcado en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, ello ocurre porque para este año, como ha ocurrido desde 2009, se han prorrogado 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.

Cabe preguntarse por el sentido de una norma fiscal tan restrictiva, siendo que su aplicación se ha revelado casi imposible y que ha tenido que ser suspendida en sus aspectos fundamentales. En ese sentido, en el pasado mes de agosto se ha suscripto una carta de intención entre las autoridades provinciales y la Nación por la cual las primeras se comprometen a adoptar las medidas necesarias para llegar al equilibrio fiscal en 2019 y fijan metas fiscales para los próximos cuatro años. Asimismo, las partes acordaron impulsar el debate de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y de un Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal que complemente o reemplace al vigente.

Si bien los múltiples intentos fallidos de reformar el sistema de coparticipación vigente no dejan lugar para un excesivo optimismo, se considera que sería de gran importancia la adopción de una norma fiscal para las jurisdicciones subnacionales que pueda aplicarse verdaderamente y que permita el ordenamiento de las provincias sin por ello condenarlas a fuertes ajustes fiscales en momentos de caída de la actividad económica.

3. Consideraciones finales

Lo primero que puede decirse sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 es que se trata de una estimación realista, con la que se puede coincidir o no en algunas

cuestiones -como las estimaciones de crecimiento e inflación- pero que muestra objetivos alcanzables.

Esto marca una diferencia importante con lo que se venía observando en los últimos años, donde los supuestos macroeconómicos estaban muy distanciados de la realidad y la evolución prevista para las diferentes partidas del gasto era de muy difícil cumplimiento, lo que generaba que durante la ejecución se tuviera que modificar el presupuesto mediante decretos de necesidad y urgencia y decisiones administrativas del Jefe de Gabinete. Las diferencias entre el presupuesto de sanción y el efectivamente ejecutado llegaron a superar el 30%, lo que claramente debilitaba las posibilidades de plantear, en el momento de la discusión legislativa, un debate profundo sobre cuestiones centrales desde el punto de vista fiscal, como la magnitud real del déficit o la evolución de los subsidios económicos.

Por otro lado, los números del presupuesto muestran una evolución de los ingresos superior a la de los gastos (+22,3% vs. +22,1%) pero al mismo tiempo una leve disminución de la participación del gasto en el total de la economía, del 24,5% del PIB en 2016 al 24,2% en 2017. Este comportamiento muestra la estrategia del gobierno de reducir el déficit fiscal de manera gradual, a diferencia de lo que había anunciado en los primeros meses de gestión. De esta forma se busca priorizar la recuperación económica por sobre la situación fiscal, aprovechando el bajo nivel de endeudamiento externo actual. Si bien esta decisión parece razonable, por cuanto el gobierno mantiene un margen de acción considerable en el terreno fiscal, es preciso definir claramente un sendero de reducción del déficit, que puede perfectamente ser gradual pero que debe ser constante, de manera que permita ordenar las expectativas y reducir las necesidades de financiamiento en el mediano plazo.

Para ello, sería conveniente que se expliciten los criterios a seguir en lo que hace a variables muy significativas para la evolución de las cuentas públicas, como el valor que se ha tomado para las tarifas de los servicios públicos –que determina el monto a pagar en subsidios económicos-, la pauta estimada de movilidad jubilatoria y las

decisiones adoptadas con respecto a la rebaja de retenciones a la exportación de soja y a los ajustes en el Impuesto a las Ganancias.

Como anexo, se describen algunos artículos incluidos en el proyecto de carácter no habitual.

En posteriores informes se presentarán análisis sobre los ingresos, la inversión pública, el gasto social y los subsidios económicos contemplados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017.

ANEXO

Algunas disposiciones del articulado del Proyecto de Ley**1. Límite para el pago de sentencias previsionales (Art. 28)**

Establece como límite máximo \$ 12.500.000.000 al pago de sentencias judiciales como consecuencia de retroactivos originados en ajustes practicados en las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino a cargo de la ANSES. En 2017, el límite es \$31.816.506.400.

2. Derogación del DNU N° 906/2004 – Creación de Consejo Consultivo de Fondos Fiduciarios (Art. 35)

Se deroga el Decreto de Necesidad y Urgencia 906 del año 2004, por el cual se había creado el Consejo Consultivo de Fondos Fiduciarios, con el objetivo de instruir sobre la inversión de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios del Estado Nacional.

3. Reembolso de deudas provinciales (Art.43)

Por medio de este artículo se faculta al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas a establecer las condiciones financieras de reembolso de las deudas de las provincias con el gobierno nacional que resulten de la reestructuración efectuada con el Club de París.

4. Garantía para el fondo para el desarrollo de las energías renovables (Art. 45)

Por este artículo se autoriza al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas a emitir Letras del Tesoro en garantía al Fondo Fiduciario para el Desarrollo de las Energías Renovables (FODER) por un importe máximo de hasta U\$S 3.000 millones.

5. Creación de unidades ejecutoras especiales (Art. 51)

Se faculta al Jefe de Gabinete a crear unidades ejecutoras especiales para gestionar programas de carácter transitorio, pudiendo disponer de las partidas presupuestarias necesarias para determinar su estructura funcionamiento y recursos humanos.

6. Fondo Fiduciario para la Vivienda Social (Art. 53)

Se crea el Fondo Fiduciario para la Vivienda Social, en el ámbito de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con el objeto de financiar los programas vigentes de vivienda social e infraestructura básica. El fiduciario será el Banco de la Nación Argentina.

7. Régimen de Trabajo Agrario (Art. 55)

Por medio de este artículo se derogan los artículos 106 y 107 de la Ley 26.727 – Régimen de Trabajo Agrario, por los cuales se creaba el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) como entidad autárquica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, absorbiendo las funciones y atribuciones del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE).

8. Compensación de impuestos (Art. 57)

Quienes presten servicios con tarifa subsidiada por el Estado Nacional podrán solicitar la acreditación contra otros impuestos a cargo de la AFIP del saldo a su favor.

9. Programa de Inversiones Prioritarias (Art. 64)

Por este artículo, se consideran comprendidas dentro del Programa de Inversiones Prioritarias las obras de infraestructura de distintos programas de los Ministerios de Transporte, de Interior, Obras Públicas y Vivienda y de Energía y Minería y de la Dirección Nacional de Vialidad.