

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL 2018

20 DE SEPTIEMBRE DE 2017

Índice

1. Introducción	3
2. Análisis del Proyecto.....	3
2.1 Supuestos macroeconómicos	3
2.2 Resultados.....	5
2.3 Recursos.....	6
2.4 Gastos	9
2.4.1. Gastos por clasificación económica.....	9
2.4.2. Asignación del gasto público prioritario y por finalidad y función	12
2.5 Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional	17
2.6 Relación Nación-Provincias	23
3. Consideraciones finales	25

1. Introducción

El pasado viernes 15 de septiembre, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 24.156, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el próximo ejercicio.

En esta ocasión, además del Proyecto de Presupuesto 2018, se ha presentado adicionalmente una reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal que establece nuevos criterios para la administración de los recursos públicos nacionales y provinciales. Asimismo, se ha anunciado que próximamente se enviará al Congreso una propuesta de reforma tributaria, en la que se ha trabajado tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como en el Legislativo.

En consecuencia, la discusión de este presupuesto debe enmarcarse en un proceso de revisión de la política fiscal, que implica alejarse de la anualidad que rige el proceso presupuestario y encarar una visión de mediano plazo que apunte a la sustentabilidad del gasto público. El hecho de que el oficialismo no cuente con mayoría propia ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado refuerza la necesidad de buscar acuerdos políticos que no solo permitan aprobar las propuestas sino, sobre todo, garantizar su vigencia en el futuro, más allá de eventuales cambios de gobierno.

Desde ASAP, como siempre, buscaremos acercar la información presupuestaria y fiscal a todos los ciudadanos interesados en la misma, convencidos de que el involucramiento de toda la sociedad es la mejor manera de elevar el nivel del debate público y generar un control social sobre la gestión del Estado.

2. Análisis del Proyecto

2.1 Supuestos macroeconómicos

De acuerdo a lo expresado en el mensaje que acompaña al proyecto de ley, el crecimiento del PIB previsto para este año es de un 3,0%, impulsado por un incremento de la inversión del 10,1% con respecto a 2016. El Ministerio de Hacienda resalta este dato como una muestra de la sustentabilidad del actual proceso de crecimiento económico, en

contraposición con las fluctuaciones cíclicas recientes. Siguiendo con las proyecciones macroeconómicas estimadas para el cierre de 2017, el consumo crecería un 3,4%, las exportaciones un 1,8% y las importaciones un 10,1%, a partir de una suba de las importaciones de bienes de capital del 21,4% interanual (ia.).

La recuperación de la actividad económica fue liderada por los sectores agropecuario y de la construcción, en tanto que la actividad industrial estuvo más rezagada.

En lo que hace a la evolución de los precios, la inflación prevista para el cierre de este año es de un 21%, por encima del 17% planteado como meta por el Banco Central y más en línea con las estimaciones de consultoras privadas.

Para 2018, el crecimiento real esperado es del 3,5% ia. Esta previsión se basa en una suba de la inversión aún mayor a la de 2017, que llegaría al 12,0% ia., en tanto que el consumo se mantendría en una tasa de expansión del 3,0%, lo que marca la nueva composición de la demanda agregada planteada por el equipo económico con relación a la política implementada por la administración anterior. También se prevé una aceleración de las exportaciones hasta el 5,6% ia. y una desaceleración de las importaciones al 6,8% ia. Para los años subsiguientes, se espera una estabilización de la tasa de crecimiento del PIB en el 3,5%, siempre liderado por la inversión.

La tasa de inflación proyectada por el Banco Central para 2018 asciende a un 15,7% promedio, con un 10% \pm 2% para la medición interanual de diciembre. Sobre esa pauta se elaboró el Proyecto de Presupuesto. Para 2019 y 2020 se espera una desaceleración al 7,7% y al 6,2%, respectivamente.

En cuanto a la política cambiaria, el tipo de cambio promedio para 2018 se calcula en \$19,3 por dólar, lo que implica una depreciación nominal del 15,6% con respecto al promedio estimado de este año (\$16,7). Se estima que el tipo de cambio llegará a \$20,4 (+5,7%) en 2019 y a \$21,2 (+3,9%) en 2020.

Dado que las proyecciones marcan una evolución de las exportaciones por debajo de las importaciones, se prevé un saldo comercial deficitario creciente, que llegaría a U\$S 5.600 millones en 2018. Esta tendencia se mantendría en los años subsiguientes, con déficits de U\$S 6.000 millones para 2019 y U\$S 6.900 millones para 2020.

2.2 Resultados

La previsión de resultado fiscal para el cierre de este año marca un déficit financiero de \$630.754 millones¹, equivalentes al 6,1% del PIB. Dado que el monto presupuestado para intereses de la deuda pública es de \$221.703 millones, el resultado primario esperado asciende a un rojo de \$409.051 millones, un 4,0% del PIB.

Cabe destacar que este último valor marca una diferencia con lo expresado en el mismo mensaje en cuanto a que el déficit primario proyectado para el actual ejercicio sería del 4,2% del PIB. Esta divergencia corresponde a que se ha mantenido el monto nominal del déficit pero se ha recalculado el PIB al alza. En ese sentido, correspondería que el Ministerio de Hacienda aclare si la proyección a fin de año mantiene el monto en pesos, ahora equivalente al 4,0% del PIB, o si toma como válido el porcentaje del 4,2%, lo que le permitiría realizar un gasto adicional de unos \$20.000 millones.

Para el ejercicio 2018, se proyecta un resultado financiero negativo de \$678.870 millones, lo que equivale al 5,5% del PIB. De cumplirse ese objetivo, se producirá una reducción del déficit de 0,6 puntos porcentuales (p.p.) con respecto a 2017. El resultado primario, en tanto, será deficitario en \$395.001 millones, un 3,2% del PIB y 0,8 p.p. menos que lo previsto para este año.

De acuerdo a estas previsiones, se mantendría el sendero gradual de reducción del déficit diseñado por el Ministerio de Hacienda con el objetivo de reducir el nivel del gasto sin que ello implique un ajuste que pueda ahogar la recuperación de la economía.

En ese sentido, el principal riesgo que se percibe pasa por la efectiva capacidad del gobierno de cumplir con las metas planteadas, en el marco de una presión fiscal que se encuentra en niveles cercanos a los máximos históricos y de un gasto marcadamente rígido, como se puede apreciar en el análisis económico y, sobre todo, funcional. Esta situación se profundiza teniendo en cuenta que la previsión para 2019 es de otra reducción de 1 p.p., para llegar a un déficit al final del mandato del 2,2% del PIB.

¹ De acuerdo a la metodología adoptada por el Ministerio de Hacienda, este monto excluye \$60.000 millones de rentas de la propiedad generadas por el BCRA e intereses intra Administración Nacional por \$94.159 millones.

La anunciada reducción del déficit requiere, en ese contexto, un análisis pormenorizado del gasto, para que los ajustes a realizar se lleven adelante sin deteriorar las capacidades de gestión del Estado nacional y sin afectar a aquellos sectores más necesitados.

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

Concepto	2.017	2.018	Variación	Variación %
I. Ingresos Corrientes	1.755.052	2.090.484	335.432	19,1%
II. Gastos Corrientes	2.218.503	2.572.215	353.713	15,9%
III. Resultado Económico (I-II)	-463.451	-481.732	-18.281	3,9%
IV. Recursos de Capital	12.706	13.802	1.097	8,6%
V. Gastos de Capital	180.009	210.941	30.932	17,2%
VI. Ingresos Totales (I+IV)	1.767.757	2.104.286	336.529	19,0%
VII. Gastos Totales (II+V)	2.398.511	2.783.156	384.645	16,0%
Resultado Primario	-409.051	-395.001	14.050	-3,4%
Resultado Financiero (VI - VII) *	-630.754	-678.870	-48.116	7,6%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2018. Ejecución estimada al cierre de 2017 y Proyecto de Presupuesto 2018

* En 2017 se incluyen \$60.000 millones en los ingresos de Rentas de la Propiedad correspondientes a utilidades del BCRA. Para 2018 no se prevé recibir importe alguno por ese concepto.

2.3 Recursos

El Proyecto de Presupuesto 2018 prevé que los recursos totales de la Administración Pública Nacional (APN) alcancen los \$2,10 billones, equivalentes al 17,0% del PIB. Estos valores implican un incremento del 19,0% con respecto a la estimación de cierre de 2017. Si se considera todo el Sector Público No Financiero, la recaudación proyectada asciende a \$2,33 billones. Este monto equivale al 18,8% del PIB, lo que marca una disminución de 0,2 p.p. con respecto a 2017. De cumplirse esta previsión, será la tercera baja consecutiva de la presión tributaria.

Cabe destacar que el Proyecto de Presupuesto se ha confeccionado con la normativa vigente al momento de su elaboración, por lo que los cambios que se puedan llegar a producir de aprobarse una eventual reforma tributaria no están contemplados en las proyecciones presentadas.

Dentro del total de ingresos de la APN, la gran mayoría (92,5%) corresponde a los recursos tributarios y previsionales. Los primeros ascenderían a 1,18 billones, con una variación del 14,5% sobre lo previsto para este año. Los ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social, en tanto, crecerían un 22,1% ia. para totalizar \$769.367 millones. Este incremento está vinculado a los aumentos estimados tanto en los salarios nominales como en el número de cotizantes, debido a que se espera una mejora en el empleo formal asociada al aumento de la actividad y a un mayor esfuerzo de fiscalización.

Dentro de los ingresos tributarios se destacan, como es habitual, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias. Por el primero se prevén recaudar \$406.754 millones, con un aumento del 18,2% ia., a partir de la mejora del consumo, de la inflación proyectada, de mayores ingresos provenientes de los regímenes de facilidades de pago y de una mejora en el control por parte del organismo recaudador, tanto en las operaciones de comercio exterior como del mercado interno.

Por el Impuesto a las Ganancias se proyecta una recaudación de \$257.288 millones, con una suba del 19,4% ia. Este incremento se sustenta en una mejora en los niveles de actividad económica, remuneraciones e importaciones, así como del crecimiento de los impuestos correspondientes a 2016 y 2017, que generan un aumento en los pagos por anticipos. También se espera que contribuyan a la mejora en la recaudación los convenios de intercambio de información firmados con los fiscos de otros países. En sentido contrario, la recaudación del año 2018 se verá afectada por el efecto pleno de los beneficios otorgados en la ley 27.264 a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y por la actualización establecida en ley 27.346 de los montos de las deducciones del mínimo no imponible, de las cargas de familia y de la deducción especial para el personal en relación de dependencia, jubilados y autónomos.

El Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, comúnmente conocido como Impuesto al Cheque, se ha transformado en pocos años en el tercer tributo que más aporta a la recaudación nacional. Para 2018 se espera que se perciban por este concepto \$163.389 millones, con una suba del 17,6% ia.

En cuanto a los impuestos que gravan el comercio exterior, por Derechos de Importación se prevén percibir \$79.109 millones (+23,6% ia.) y por Derechos de Exportación \$85.338 millones (+14,5% ia.). Los aumentos estimados en las importaciones, las exportaciones del

complejo sojero, la variación del tipo de cambio nominal y la mejora en el control de las operaciones de comercio exterior por parte de la Aduana son las principales causas de la suba esperada de estos gravámenes. En sentido contrario actuará la reducción de las retenciones a las exportaciones del complejo sojero, que se concretará a razón de un 0,5% por mes.

Los Impuestos Internos aportarían \$77.464 millones, con un aumento del 16,3% ia., producto del crecimiento esperado de las ventas nominales de los productos gravados.

El impuesto sobre las naftas aportaría \$22.919 millones, con un alza del 13,6% con respecto a 2017, mientras que el impuesto al gasoil llegaría a \$21.820 millones (+15,6% ia.). En ambos casos, la principal causa de variación corresponde a al uso de los créditos fiscales de otros impuestos que incrementaron la base de comparación de 2017.

Las modificaciones normativas realizadas sobre el Impuesto a los Bienes Personales tendrán como consecuencia una caída nominal del 29,3% en la recaudación prevista, para totalizar \$5.413 millones. Esta caída en un tributo que grava la riqueza se explica por la exención del impuesto para los contribuyentes cumplidores, el aumento del mínimo a partir del cual se debe pagar el impuesto y por la disminución de la alícuota, que más que compensan la incidencia favorable que surgirá de los convenios de intercambio de información fiscal y del régimen de sinceramiento fiscal.

Los ingresos no tributarios se estiman en \$51.216 millones, con un crecimiento del 29,4% con respecto a lo previsto para 2017, mientras que los ingresos por ventas de bienes y servicios llegarían a \$5.924 millones (-6,2% con respecto a este año). Los recursos de capital aumentarían un 8,6% para totalizar \$13.802 millones, en tanto que las Transferencias Corrientes crecerían un 13,5% ia. para un estimado de \$4.043 millones.

En cuanto a las rentas de la propiedad, la estimación para 2018 arroja una variación del 73,8% ia., llegando a un total de \$83.695 millones. Sobre estas rentas, que durante varios años funcionaron como un mecanismo de financiamiento alternativo a la toma de deuda, la actual gestión del Ministerio de Hacienda ha planteado una distinción entre los principales conceptos que la conforman. Por un lado, dejó de contabilizar para el cálculo del resultado fiscal las provenientes del BCRA, por entender que no corresponden a utilidades genuinas sino a ganancias contables producto de la variación del tipo de cambio.

Consecuentemente, para el año que viene no se prevé su utilización. En cambio, se registran las rentas que corresponden a inversiones realizadas por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES en sectores privados, ya que estas son ganancias reales, más allá de las diferentes opiniones que puedan tenerse sobre el destino de los fondos percibidos. Adicionalmente, se han previsto \$20.000 millones provenientes de las utilidades del Banco Nación, para lo cual se incluyó en el Proyecto de Ley una modificación de la carta orgánica de esa entidad, tal como se explica en el análisis del articulado.

2.4 Gastos

2.4.1. Gastos por clasificación económica

La previsión de gastos para 2018 es de 2,78 billones, un 16,0% más que la vigente para este año. Los gastos corrientes llegarían a \$2,57 billones, con un aumento del 15,9% ia., mientras que los gastos de capital ascenderían a 210.941 millones, con una suba levemente superior, del 17,2% ia. El gasto primario, que excluye del total los servicios de la deuda pública, llegaría a \$2,50 billones, con un incremento del 14,8%.

Gastos por clasificación económica
Presupuesto vigente 2017 y proyecto 2018

CONCEPTO	2017	2018	Variación	Variación %
Gastos corrientes	2.218.503	2.572.215	353.713	15,9%
- Gastos de consumo	367.217	407.680	40.463	11,0%
. Remuneraciones	274.150	319.128	44.978	16,4%
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	93.067	88.553	-4.515	-4,9%
- Transferencias corrientes	636.638	669.663	33.025	5,2%
- Otros gastos corrientes	74	74	0	-0,3%
Gastos de capital	180.009	210.941	30.932	17,2%
- Inversión real directa	51.194	62.245	11.052	21,6%
- Transferencias de capital	124.127	140.147	16.020	12,9%
- Inversión financiera	4.688	8.549	3.861	82,4%
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	2.398.511	2.783.156	384.645	16,0%

Fuente: Elaboración propia, en base al Proyecto de Presupuesto 2018 y a la proyección de ejecución 2017.

De cumplirse estas previsiones, con una tasa de crecimiento de los gastos levemente por encima de la inflación promedio estimada pero por debajo de la variación nominal del producto, la participación del gasto total de la APN pasaría del 23,3% proyectado para el cierre de este año a un 22,5% en 2018, con una reducción de 0,8 p.p. El gasto primario, a su vez, pasaría del 21,2% al 20,2%, con una baja de 1,0 p.p.

Dentro de los gastos corrientes, el principal componente, que engloba el 43,5% del total, corresponde a las prestaciones de la seguridad social, que aumentan un 21,9% como consecuencia de la variación esperada en la movilidad jubilatoria y del impacto de la reparación histórica. Cabe resaltar que la participación de esta partida (que solo incluye jubilaciones y pensiones, sin considerar asignaciones familiares) en el total del gasto ya ha aumentado del 34,3% en 2016 al 41,4% en 2017, con lo que, de confirmarse la variación prevista, crecería casi 10 p.p. en dos años.

Las transferencias corrientes, segunda partida del gasto en términos absolutos, tienen un aumento nominal del 5,2% para totalizar \$669.663 millones, lo que equivale a una caída en términos reales. Allí se contraponen el efecto expansivo de la variación positiva prevista en los subsidios sociales con una caída del 16,2% ia. en los subsidios económicos, tanto en el área energética (-22,2% ia.), como en transporte (-5,0% ia.) y en otras funciones (-63,5% ia., aunque con valores muy inferiores). A pesar de esa reducción, los subsidios económicos requerirán \$175.883 millones en 2018, un 6,3% del total del gasto y un 1,4% del PIB. Las transferencias corrientes a provincias, en tanto, crecerían un 9,9% ia. hasta los \$75.374 millones, en tanto que las realizadas a universidades aumentarían un 17,0% ia. e insumirían \$103.942 millones.

Las remuneraciones totalizan \$319.128 millones, con un crecimiento del 16,4% ia. Cabe aclarar que este porcentaje no corresponde únicamente a la anualización de los aumentos otorgados durante el corriente año sino que además contemplaría la pauta salarial estimada para el próximo ejercicio, por lo que la previsión que maneja el gobierno para esta variable –no explicitada en el mensaje– se encuentra por debajo de la inflación esperada. No obstante, es habitual que desde la administración se subestime esta variable (o, directamente, no se incluya en el presupuesto) para evitar que funcione como un mínimo para la discusión en paritarias.

El gasto en bienes y servicios tiene una caída nominal del 4,9% con respecto a la proyección de cierre 2017, para representar \$88.553 millones, un 3,2% del total.

Los intereses de la deuda pública muestran el mayor incremento del gasto corriente (+28,0% ia.), casi duplicando el ritmo de crecimiento del resto de las erogaciones. La previsión para 2018 es de \$283.869 millones, el 10,2% del total del gasto. Este crecimiento corresponde principalmente a los pagos necesarios para afrontar las diferentes series de bonos emitidos por el Estado.

Para los gastos de capital hay una previsión de \$210.941 millones, lo que implica una suba del 17,2% con respecto al cierre de este año. Esta tasa implica un crecimiento en términos reales, pero una desaceleración con respecto a lo que viene ocurriendo durante este año (en el acumulado enero-agosto, los gastos de capital crecieron un 46,5% contra el mismo período de 2016). El gobierno sostiene que a través del mecanismo de participación público-privada se podrá compensar ese menor ritmo de expansión, cumpliendo a la vez con los

objetivos de mejorar la infraestructura y reducir el déficit. Las estimaciones presentadas en el Mensaje apuntan a que se generen \$225.000 millones adicionales a través de estos proyectos, así como mediante inversiones de empresas públicas, fideicomisos, financiamiento a proveedores e inversión privada en mercados regulados. En ese sentido, se considera que deben revisarse atentamente las experiencias internacionales en cuanto a la registración de estas operaciones y a las obligaciones que se comprometa a asumir el Estado.

La inversión real directa crece un 21,6% ia., para totalizar \$62.245 millones. De ese total, \$36.101 millones se ejecutarán en el Ministerio de Transporte, particularmente en la Dirección de Vialidad. Muy por debajo de ese monto, se prevén gastos por \$4.224 millones en el Ministerio de Educación, \$2.794 millones en el Ministerio de Justicia y Seguridad, \$2.610 millones en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y \$2.425 millones en el Ministerio de Energía y Minería

Las transferencias de capital, el componente más importante del gasto de capital, aumentan un 26,7% y llegan a los \$140.147 millones. Las más importantes son las destinadas a provincias y municipios, que presentan un aumento de solo el 1,4% ia., como consecuencia de la reducción proyectada en la recaudación de las retenciones a las exportaciones de soja que se destinan, parcialmente, a financiar el Fondo Federal Solidario. También son importantes las transferencias destinadas a financiar inversiones de empresas públicas, particularmente de AYSA S.A., Nucleoeléctrica Argentina S.A. y la Administración de Infraestructura Ferroviaria S.E.

La inversión financiera crece un 82,4% ia. hasta totalizar \$8.549 millones, sin que se incluya en el Mensaje la explicación de este fuerte incremento ni la composición de la partida.

2.4.2. Asignación del gasto público prioritario y por finalidad y función

De acuerdo a lo planteado en el mensaje que acompaña al Proyecto de Ley, las prioridades del gasto público obedecen a los lineamientos generales del Plan de Gobierno, que consta de cien iniciativas enmarcadas en ocho objetivos principales:

I: Estabilidad Macroeconómica

II: Acuerdo Productivo Nacional

- III: Desarrollo de Infraestructura
- IV: Desarrollo Humano Sustentable
- V: Combate al Narcotráfico y Mejora de la Seguridad
- VI: Fortalecimiento institucional
- VII: Modernización del Estado
- VIII: Inserción Inteligente al Mundo

En ese marco, el gobierno ha trabajado en la profundización del enlace entre la planificación y el presupuesto, con la idea de avanzar gradualmente hacia un Presupuesto Orientado a Resultados, que permita identificar el impacto de las acciones del aparato estatal sobre la sociedad. Así, se busca establecer de forma explícita las razones que motivan las previsiones financieras y la programación de los servicios a brindar por cada organismo.

Esta iniciativa resulta alentadora por cuanto permite desencasillar al presupuesto del lugar de mero asignador de recursos financieros y relacionarlo con los bienes y servicios que efectivamente se proveen a los ciudadanos y que son, al fin y al cabo, su razón de ser.

En el Mensaje se presentan los programas presupuestarios de mayor relevancia, con sus metas físicas y su relación con las iniciativas prioritarias. La sumatoria de estos programas representa casi el 70% del gasto primario. Se destacan a continuación algunos de ellos, ordenados de acuerdo a su relevancia presupuestaria.

Iniciativa Plan de Gobierno	Programas Presupuestarios destacados	Medición física 2018	Asignación (millones \$)
54 - Fortalecimiento Sistema Previsional	Prestaciones Previsionales	5,0 millones jubilados	992.600,9
55 - Reparación Histórica para Jubilados	Atención ex Cajas Previsionales Provinciales	1,6 millones pensionados	
46 - Política de Ingreso Familiar	Pensiones no Contributivas (PNC)	1,4 millones beneficiarios PNC	307.059,0
	Asignaciones Familiares	4,1 millones niños AUH	
	Pensión Universal Adulto Mayor		
58 - Formación Superior y Universitaria	Desarrollo de la Educación Superior	1,6 millones de alumnos universitarios 19.257 becas	100.824,7
16 - Normalización Mercado Eléctrico	Formulación y Ejecución de Políticas de Energía Eléctrica	61% del costo cubierto por la tarifa eléctrica	64.961,8
32 - Infraestructura de Transporte Urbano para el AMBA	Coordinación de Políticas de Transporte Vial Infraestructura de Obras de Transporte Modernización Red Ferroviaria	12,0 millones viajes diarios en transporte público	49.209,8
31 - Plan Nacional Vial	Construcción de Autopistas y Autovías	2.085 km. en construcción de autopistas	39.311,7
	Repavimentación de Rutas Nacionales	4.079 km. en repavimentación	
	Resto de Programas Vialidad		
15 - Normalización Mercado de Hidrocarburos	Formulación y Ejecución de Políticas de Hidrocarburos	Incentivos a la producción: suba del 6% de la producción de gas natural	26.310,3
43 - Cobertura Universal de Salud	Atención Médica Beneficiarios PNC	1,1 millones beneficiarios	23.465,6
	Atención de la Madre y el Niño	13,1 millones kilos de leche	
	Prevención de Enfermedades	44,6 millones dosis vacunas	
	Desarrollo Seguros Públicos Cobertura Universal de Salud (medicamentos)	4,7 millones beneficiarios 39,6 millones tratamientos	
41 - Acceso a la Vivienda	Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano	27.000 nuevas viviendas sociales	22.597,4
30 - Plan de Agua y Saneamiento	Infraestructura para el Saneamiento (ENOHSA) Transferencias a AySA Recursos Hídricos	646.967 nuevos beneficiarios cloacas (ENOHSA) 756.133 nuevos beneficiarios agua (ENOHSA)	20.228,5
52 - Plan para la Economía Popular	Apoyo al Empleo (Programa Ingreso Social con Trabajo)	261.000 cooperativistas sociales	19.402,0
40 - Plan Infraestructura Escolar	Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes Infraestructura y Equipamiento Educativo	3.043 nuevos jardines	15.354,0
48 - Integración Social y Urbana	Acciones del Programa "Hábitat Nación"	206 intervenciones de infraestructura en barrios precarios	10.764,5
Total			1.692.090,2

Fuente: Ministerio de Hacienda

En el análisis por finalidad y función se prevén comportamientos disímiles entre las distintas finalidades. Los mayores incrementos porcentuales corresponden a la Deuda Pública (+28,2% ia.), por el aumento en el pago de intereses, y a los Servicios Sociales (+21,0% ia.), impulsados por subas superiores al promedio general en Educación y Cultura, Promoción y Asistencia Social y Seguridad Social. Para los Servicios de Seguridad se prevé un incremento del 13,8% ia., con un mayor crecimiento de la función de Inteligencia.

La Administración Gubernamental se mantendrá prácticamente en los mismos niveles de este año, aunque con variaciones significativas entre sus distintas funciones. La más importante en términos absolutos, Relaciones Interiores, presenta una caída nominal del 25,5% con relación a lo proyectado para este año, como consecuencia de la eliminación de ciertos gastos previstos únicamente para este año, como los fondos asignados para las elecciones legislativas y la ampliación del Fondo Federal Solidario en \$5.000 millones dispuesta en el Presupuesto 2017. En cuanto a la función Administración Fiscal, que tenía una previsión de más de \$6.000 millones en el presupuesto 2017, y que cae a \$2.429 en la estimación de cierre de ese mismo año, la diferencia correspondería a un problema con la imputación de esa función al confeccionar el Proyecto de Presupuesto 2017.

Los Servicios Económicos, en tanto, muestran una reducción del 8,1%, con una importante baja en Energía, Combustibles y Minería (-18,7% ia., la mayor reducción de la APN), ocasionada por la reducción de los subsidios energéticos prevista para el próximo año. En Transporte, la segunda función en importancia de esta finalidad, también se prevé una reducción de los subsidios, aunque de menor magnitud, lo que explica que el monto nominal asignado para 2018 se mantenga prácticamente igual al de este ejercicio (+0,6% ia.).

Como consecuencia de estas variaciones, el gasto público social crecería 3 p.p. en su participación y pasaría a representar el 68% del gasto de la Administración Nacional, el porcentaje más alto que se haya registrado desde que se cuenta con esa información.

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

Concepto	2.017	2.018	Variación	Variación %
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	142.617	143.879	1.262	0,9
Legislativa	12.671	15.226	2.446	19,3
Judicial	41.734	49.473	7.739	18,5
Dirección Superior Ejecutiva	13.018	13.751	733	5,6
Relaciones Exteriores	12.722	16.374	3.652	28,7
Relaciones Interiores	56.338	41.980	-14.357	-25,5

Administración Fiscal	2.429	2.606	177	7,3
Control de la Gestión Pública	2.196	2.615	420	19,1
Información y Estadística Básicas	1.510	1.963	453	30,0
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	128.954	146.773	17.820	13,8
Defensa	50.142	56.843	6.701	13,4
Seguridad Interior	63.762	72.641	8.880	13,9
Sistema Penal	10.495	11.900	1.405	13,4
Inteligencia	4.555	5.389	834	18,3
SERVICIOS SOCIALES	1.570.577	1.900.467	329.889	21,0
Salud	91.289	106.961	15.672	17,2
Promoción y Asistencia Social	46.594	56.723	10.129	21,7
Seguridad Social	1.177.851	1.433.037	255.187	21,7
Educación y Cultura	166.629	203.759	37.130	22,3
Ciencia y Técnica	31.325	35.490	4.165	13,3
Trabajo	8.589	9.627	1.037	12,1
Vivienda y Urbanismo	31.136	34.640	3.504	11,3
Agua Potable y Alcantarillado	17.165	20.230	3.065	17,9
SERVICIOS ECONOMICOS	333.685	306.627	-27.058	-8,1
Energía, Combustibles y Minería	153.356	124.726	-28.630	-18,7
Comunicaciones	10.202	11.364	1.162	11,4
Transporte	139.157	140.052	896	0,6
Ecología y Medio Ambiente	6.370	7.250	880	13,8
Agricultura	10.331	9.797	-533	-5,2
Industria	9.645	8.615	-1.031	-10,7
Comercio, Turismo y Otros Servicios	3.723	3.500	-223	-6,0
Seguros y Finanzas	901	1.323	422	46,8
DEUDA PUBLICA	222.679	285.410	62.731	28,2
Servicio de la Deuda Pública	222.679	285.410	62.731	28,2
TOTAL	2.398.511	2.783.156	384.645	16,0

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2018. Ejecución estimada al cierre de 2017 y Proyecto de Presupuesto 2018

Adicionalmente, a diferencia de lo ocurrido el año pasado, se incorpora un detalle de las inversiones contempladas en el Plan Belgrano, desagregadas por provincia y por tipo de obra. El total de fondos asignados a esta iniciativa asciende a \$350.000 millones.

2.5 Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional

Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional

Conforme a lo expresado, el déficit financiero previsto para el ejercicio 2018 asciende al 5,5% del PIB estimado para ese año. Sumado a las amortizaciones de la deuda previamente contraída y a la cancelación de otros pasivos (\$1.284.401 millones, 10,3% del PIB), así como también a otros compromisos financieros (inversión financiera, por \$235.999 millones, 1,90% del PIB), determina una necesidad de financiamiento de \$2.199.269,6 (17,9% 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 \$570.930,0 millones (aportando un financiamiento neto del orden de los \$140.000 millones).
- Operaciones intra Sector Público, que se estiman en \$506.113 millones.

Adicionalmente, se prevé que habrá financiamiento por parte de Organismos Internacionales y Multilaterales por \$95.087 millones², que en un 15% provendría del BID, en un 45% del BIRF, y el restante 15% del CAF, FIDA, FONPLATA y otros, sin mayores especificaciones.

De esta forma, las necesidades de financiamiento “efectivas” pasan a ser de \$1.027.140 millones, equivalentes al 8,3% del PIB, lo que constituye una magnitud significativa, pero sensiblemente menor al monto bruto.

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 refinar sin mayores inconvenientes, reduciendo en consecuencia la necesidad de recurrir al mercado. De todas formas, los vencimientos de todos los títulos públicos

² 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.

representan menos de un 13,5% del total de las aplicaciones financieras que la Administración Nacional deberá afrontar durante el ejercicio 2018.

En el cuadro siguiente se resumen los principales conceptos mencionados, incluyendo en primer lugar las necesidades brutas de financiamiento, desagregadas, luego aquellos que pueden refinanciarse automáticamente y finalmente aquellos que componen las necesidades de financiamiento “efectivas”.

Monto			Saldo a Financiar	
<i>En M de \$</i>	<i>% PBI</i>	Concepto	<i>En M de \$</i>	<i>% PBI</i>
678.870	5,5	I - Déficit Financiero		
1.520.400	12,3	II - Aplicaciones Financieras		
1.284.401	10,4	Amortizaciones		
235.999	1,9	Inversión Financiera		
2.199.270	17,8	III - Necesidades Brutas de Financiamiento (I+II)		
1.172.130	9,5	IV - Financiamiento Automático		
570.930	4,64	Adelantos Transitorios BCRA	1.628.340	13,23
95.087	0,7	Desembolsos de los Organismos Internacionales	1.533.253	12,46
14.451	0,1	BID		
42.651	0,1	BIRF		
37.985	0,3	CAF, FIDA, FONPLATA y otros		
506.113	4,1	Operaciones intra sector público	1.027.140	8,3
1.027.139	8,3	V - Necesidades Efectivas de Financiamiento (III - IV)		
1.005.721	8,2	Títulos a Largo Plazo	21.418	0,17
2.800	0	Colocación Bocones	18.618	0,15
15.492	0,1	Recupero de Provincias	3.126	0
3.126	0	Otros	0	

Fuente: ASAP, en base al Proyecto de presupuesto 2018

Las amortizaciones de la deuda y la cancelación de otros pasivos representan el 84% de las obligaciones financieras, totalizando \$1.284.401,2 millones, equivalentes al 10,4% del PIB. Tres tipos de instrumentos concentran el 83,4% de esas obligaciones, que se detallan a continuación:

- Adelantos Transitorios del BCRA, que deberán cancelarse por la suma de \$430.930 millones.
- Títulos Públicos, que vencen por un monto de \$205.723 millones.
- Letras del Tesoro por \$434.068 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 (\$39.114,0 millones), donde se destaca el Club de París, los pagos a Organismos Multilaterales (\$30.473,0 millones) y la devolución del Préstamo del BNA (\$407,0 millones). Préstamos Garantizados 4.374,0 millones; Deuda Consolidada (Bocones) 2.800 millones; Programa Federal de Desendeudamiento Provincial Dto. N°660/10 \$16.460 millones; Deuda Resolución Secretaría de Energía N° 406/03 \$13.104; Otras \$ 106.947,5

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 \$235.998,5 millones y representa un 17% de las aplicaciones financieras totales, se destacan los siguientes conceptos:

- Adelantos a Proveedores y Contratistas (\$61.620 millones).
- Adquisición de Títulos y Valores por parte de ANSES (\$80.378 millones).
- Asistencia Financiera a Provincias (\$33.154 millones).

Fuentes y aplicaciones financieras
En millones de pesos

CONCEPTO	2018	
	Parcial	Total
A. RESULTADO FINANCIERO		-678.869,9
B. FUENTES FINANCIERAS		2.199.269,6
1 – ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS	2.180.651,4	
Títulos a largo plazo	1.005.720,7	
Colocación Bocones	2.800,0	
Operaciones intrasector público	506.113,0	
Desembolsos de Organismos Internacionales	95.087,7	
BID	14.451,2	
BIRF	42.651,0	
CAF, FIDA, FONPLATA y otros	37.985,5	
Adelantos Transitorios BCRA	570.930,0	
2 – DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA	18.618,2	
Recupero de Provincias	15.492,1	
Otras	3.126,1	
C. APLICACIONES FINANCIERAS		1.520.399,7
3 – AMORTIZACION DE DEUDAS	1.284.401,2	
Organismos Internacionales	30.473,0	
.. BID	14.532,0	
.. BIRF	9.542,0	
.. CAF	6.099,0	
.. Otros	300,0	
Títulos Públicos	205.723,0	
.. Bocones	1.562,0	
.. Bonar	204.161,0	
Préstamos Garantizados	4.374,0	
Deuda Consolidada (Bocones)	2.800,0	
Reestructuraciones Varias (Club de Paris)	39.114,0	
Préstamo Banco de la Nación Argentina	407,0	
Cancelación Adelantos Transitorios BCRA	430.930,0	
Programa Federal de Desendeudamiento Provincial Dto. N°660/10	16.460,0	
Deuda Resolución Secretaría de Energía N° 406/03	13.104,7	
Letras del Tesoro	434.068,0	
Otras	106.947,5	
4 – INVERSION FINANCIERA	235.998,5	
Asistencia Financiera a Provincias	33.154,0	
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional	22.228,6	
Formulación de Políticas del Sector Primario	1.122,1	
Adelantos a Proveedores y Contratistas	61.620,0	
Adquisición de Títulos y Valores (ANSES)	80.377,7	
Relación con las Provincias y Desarrollo Regional	4.303,6	
Desarrollo de Energías Renovables	6.000,0	
Otras	27.192,5	

Fuente: Ministerio de Hacienda

En el Capítulo VII “De las Operaciones de Crédito Público” del Título I “Disposiciones Generales” del Proyecto de Presupuesto 2018 se establecen los lineamientos que el Poder Ejecutivo deberá seguir en la gestión de los pasivos que integran la Deuda Pública, y se conforma de 12 artículos. En el artículo 32 se autorizan las operaciones de endeudamiento, detallándose el tipo de instrumento, monto, plazo y destino, autorizando al Ministerio de Finanzas a efectuar modificaciones a las características detalladas en la mencionada planilla a los efectos de adecuarlas a las posibilidades de obtención de financiamiento.

Asimismo por el Artículo 33 se autoriza al Ministerio de Finanzas a emitir letras del Tesoro hasta alcanzar un importe en circulación de valor nominal de \$ 330.000 millones para dar cumplimiento a las operaciones previstas en el programa financiero. Estas letras deberán ser reembolsadas en el mismo ejercicio financiero en que se emiten.

Por otra parte, por el Artículo 34 se fija en la suma de \$ 60.000 millones y en la suma de \$50.000 millones los montos máximos de autorización a la Tesorería General de la Nación y al ANSES, respectivamente, para hacer uso transitoriamente del crédito a corto plazo a que se refieren los artículos 82 y 83 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 y sus modificaciones.

Por el Artículo 35 se faculta a la Secretaría de Hacienda (dependiente del Ministerio de Hacienda) a la emisión y colocación de Letras del Tesoro a plazos que no excedan el ejercicio financiero hasta alcanzar un importe en circulación del valor nominal \$ 14.000 millones , o su equivalente en otras monedas, a los efectos de ser utilizadas como garantía por las adquisiciones de combustibles líquidos y gaseosos y la importación de energía eléctrica.

Por el Artículo 39 se faculta al Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera (Secretaría de Hacienda y Secretaría de Finanzas) a otorgar avales del Tesoro Nacional a los siguientes Organismos, por las operaciones de crédito público de acuerdo con el detalle obrante en la Planilla Anexa a ese artículo, y por los montos máximos en ella determinados o su equivalente en otras monedas, más los montos necesarios para afrontar el pago de intereses y demás accesorios, los que deberán ser cuantificados al momento de la solicitud del aval.

- INVAP S.E. Garantía de ejecución, anticipo y operaciones de prefinanciación de exportaciones, por USD 75 millones, con destino a Ejecución de Proyectos de exportación en las áreas Nuclear y/o Espacial
- Aerolíneas Argentinas S.A., Bancaria/Financiera/Comercial, por USD 372 millones, con destino al financiamiento destinado a la cancelación de deuda con el BNDES por la adquisición de aeronaves
- Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AYSA), Bancaria/Financiera/Comercial, por USD 1.900 millones, con destino al Plan Director de Obras AySA S.A.: Río Subterráneo Norte y E.E, Planta Depuradora Escobar-Pilar, Planta Depuradora San Miguel-Santa María, Planta Laferrere + Redes La Matanza-Merlo, ampliación Planta El Jagüel, Gestión de barros / Co-generación de energía en Plantas Norte y Sudoeste, y otras obras del Plan Director.
- ARSAT S.A. Bancaria/Financiera/Comercial, por USD 250 millones, con destino a la construcción del tercer Satélite Geoestacionario Argentino

El Artículo 41 fija en \$8.600 millones el importe máximo de colocación de bonos de consolidación y de bonos de consolidación de Deudas Previsionales, en todas sus series vigentes, para el pago de las obligaciones contempladas en el inciso f) del artículo 2º de la Ley Nº 25.152, las alcanzadas por el Decreto Nº 1.318 del 6 de noviembre de 1998 y las referidas en el artículo 127 de la Ley Nº 11.672 – Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014) por los montos que en cada caso se indican en la Planilla Anexa al citado artículo.

El Artículo 42 faculta al Ministerio de Finanzas, a través del Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera, a la emisión y entrega de Letras del Tesoro en garantía al Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), por cuenta y orden del Ministerio de Energía y Minería hasta alcanzar un importe máximo de valor nominal de USD 2.422, o su equivalente en otras monedas conforme lo determine ese órgano coordinador, contra la emisión de certificados de participación por montos equivalentes a las letras cedidas a favor del Ministerio de Energía y Minería, para ser utilizadas como garantía de pago del precio de venta de la central de generación, adquirida conforme lo previsto en los artículos 3º y 4º del Decreto dictado en Acuerdo General de Ministros Nº 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 37 y 38).

2.6 Relación Nación-Provincias

El cambio de gobierno nacional que se produjo en diciembre de 2015 ha generado una reconfiguración de la relación con las provincias, con varios hitos que conviene destacar.

En primer lugar, se dio 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. Esta decisión obligó a la nueva administración a encarar el tema, que se terminó saldando mediante la firma de un convenio 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 otorgarles a las provincias un préstamo de libre disponibilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

A partir de allí, la Nación comenzó a trabajar con las provincias en la definición de una reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal, que había sido suspendida en sus principales puntos prácticamente desde su origen. Ese proyecto se presentó al Congreso, con el acuerdo de casi todas las provincias, el pasado 14 de septiembre.

En paralelo, y en el marco de la reforma tributaria en la que ha venido trabajando, el Ministerio de Hacienda ha manifestado su voluntad de impulsar modificaciones a la estructura tributaria de las provincias, en particular en lo relativo al Impuesto Sobre los Ingresos Brutos, considerado como muy distorsivo pero que al mismo tiempo representa una de las principales fuentes de recursos provinciales. A esa situación se le sumó el reclamo de la provincia de Buenos Aires sobre el fondo del conurbano, que tensionó al resto de las jurisdicciones subnacionales ante la posibilidad de tener que ceder parte de los recursos que vienen percibiendo por ese concepto.

En ese contexto, las proyecciones presentadas apuntan a que el conjunto de los recursos provinciales llegue a \$1,77 billones al cierre de este año, equivalentes al 17,2% del PIB, con un crecimiento interanual del 28,8%, estimulado en mayor medida por los recursos

tributarios de origen nacional (+30,1% ia.) que por los de origen provincial (+28,4% ia.). Las transferencias corrientes efectuadas desde el gobierno nacional aumentarían un 18,5% ia., mientras que las de capital lo harían en un 44,3% ia. Los gastos provinciales totales ascenderían a \$1,85 billones, un 18,0% del PIB, con una variación positiva del 27,0% ia.

Como consecuencia de esta dinámica, se proyecta para 2017 un resultado financiero negativo de \$87.404 millones –el 0,9% del PIB– para el conjunto de las provincias, con una leve mejora con respecto al déficit del 1,0% del PIB registrado en 2016. Los gastos en personal se incrementarían en un 25,3% ia., como consecuencia de la anualización de los aumentos otorgados en 2016 y de las mejoras salariales acordadas en el marco de las negociaciones paritarias. Los gastos de capital tendrían un mejor desempeño, con un crecimiento del 41,0% ia. que les permitiría ganar más de un punto de participación, al pasar del 10,4% al 11,5% del total del gasto.

El Mensaje del Presupuesto destaca que, habiendo finalizado el 31 de diciembre de 2016 el período de gracia del Programa Federal de Desendeudamiento Provincial, el Gobierno Nacional otorgó a las jurisdicciones la posibilidad de reprogramar los servicios a pagar durante 2017 en el marco de dicho programa. Producto de dicha refinanciación, las jurisdicciones dejaron de pagar \$10.183 millones en concepto de capital e intereses (0,1% PBI)¹, los cuales serán devueltos en 36 cuotas de amortización mensuales, con una tasa de interés anual del 15% para todo el período. Además, para acceder al mismo, las provincias debieron comprometerse a cumplir con la convergencia gradual al equilibrio del resultado primario en 2018, con los parámetros de transparencia establecidos en el Artículo 7° de la Ley de Responsabilidad Fiscal, y con la optimización de la gestión de la política de recursos humanos.

Para 2018, se espera que los ingresos totales provinciales se incrementen un 18,7% ia., nuevamente con un mayor crecimiento de los recursos tributarios de origen nacional (+22,6% ia.) que el que se proyecta para los de origen provincial (+18,6% ia.). De cumplirse estas previsiones, la presión tributaria provincial caería un 0,1% del PIB.

Las gastos totales crecerían un 15,7% ia., tres puntos porcentuales por debajo de los ingresos, lo que permitiría mejorar considerablemente el resultado fiscal. Así, el déficit financiero del conjunto de provincias pasaría del 0,9% del PIB al 0,4%, totalizando \$47.775 millones.

Se prevé que los gastos en personal se incrementen 15,6% i.a. Al igual que el año anterior, este aumento se explicaría por el arrastre de la política salarial del 2017 y la esperada para 2018, aunque sin incrementos significativos en el tamaño de planta. El gasto en personal y las prestaciones a la seguridad social mantendrían una participación cercana al 60% de los gastos provinciales. Los gastos de capital, por su parte, crecerían un 15,2% i.a., afectados por la reducción del Fondo Federal Solidario.

Tal como se ha expresado, estas estimaciones están sujetas a modificaciones en caso de que se avance con la revisión de las estructuras tributarias provinciales, así como a la resolución del conflicto por el fondo del conurbano. Dado que se trata de problemas de muy difícil solución si se los encara individualmente, se considera que es una buena ocasión para revisar de manera integral el esquema de gastos y financiamiento que tiene el Estado argentino en sus distintos niveles de gobierno, de manera tal de sentar las bases para un crecimiento más sustentable en el futuro. Al respecto, el Mensaje destaca la necesidad de continuar impulsando el debate de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, una deuda que se mantiene desde la sanción de la Constitución Nacional de 1994.

3. Consideraciones finales

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2018 mantiene la estrategia del gobierno de reducir el déficit gradualmente. El esquema general apunta a bajar impuestos de manera puntual, especialmente aquellos que se consideran distorsivos para la producción, la continuidad de las políticas de disminución de subsidios económicos, mucho más marcadas en energía que en transporte, un análisis detallado de los gastos en bienes y servicios y la búsqueda de alternativas a la inversión pública, tales como los proyectos de participación público-privada. Para el resto de los gastos, se busca congelarlos en términos reales, de manera tal que el crecimiento del PIB termine licuando su participación.

En los últimos tiempos se ha planteado una discusión recurrente sobre el crecimiento de los pagos de la deuda, ya que los intereses vienen aumentando por encima del resto de los gastos y se prevé que esa tendencia continúe en 2018.

La respuesta del gobierno es concentrarse en el resultado primario, dejando de lado la cuestión de los intereses. Si bien el resultado primario es importante porque muestra las

decisiones endógenas tomadas por el gobierno en cuanto a ingresos y gastos, el que define la cuantía del financiamiento que deberá conseguir el Estado es el resultado financiero, que incluye el pago de intereses. Si el peso de los intereses se acrecienta, la política económica perderá grados de libertad, por más esfuerzos que se hagan en contener el gasto primario.

No obstante, es preciso remarcar que el aumento del endeudamiento es una consecuencia directa del déficit fiscal. Si no se reduce el déficit, la deuda seguirá creciendo. Las proyecciones que presenta el Ministerio de Hacienda muestran que, de cumplirse las metas fiscales planteadas para 2018 y 2019, el gobierno terminaría su gestión con un stock de deuda equivalente al 34,3% del PIB y un pago anual de intereses del 2,2% del PIB, porcentajes que se ubicarían por debajo del promedio de los países de la región y que se consideran sustentables en el mediano plazo. El desafío, entonces, es el cumplimiento efectivo de estas metas.

Existen múltiples obstáculos para ello, empezando por una presión fiscal que se ubica en niveles cercanos a los máximos históricos, un gasto que muestra altos niveles de rigidez (el 68% del presupuesto asignado a gasto social es una muestra muy clara de las dificultades que existen para avanzar en mayores reducciones) y un conjunto de provincias que también presentan una situación deficitaria.

Para poder avanzar, se requiere dejar de lado el análisis del próximo ejercicio y pensar en una política fiscal de mediano plazo, que empiece por plantearse cuáles son los bienes y servicios que debe proveer el Estado y cuál es el financiamiento que le va a pedir para ello a todos los ciudadanos, en el marco de una redefinición de las obligaciones y atribuciones de los distintos niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal. No hay manera de resolver satisfactoriamente problemas como el de la distribución de los fondos entre la Nación y las provincias, o la sustentabilidad de la política jubilatoria, si se los encara de manera aislada. En ese sentido, el acuerdo llegado para la modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal –a pesar de tratarse de una norma claramente de transición- marca un camino que debe profundizarse, si se quiere avanzar en el diseño de una política fiscal sólida y que se mantenga en el tiempo.

En lo que tiene que ver con el manejo técnico del presupuesto, se observan avances destacables. La modificación del Art. 37 de la Ley 24.156 limitó las facultades del Jefe de Gabinete para realizar reestructuraciones presupuestarias. A través del nuevo artículo se

estableció que para el ejercicio 2017 las reestructuraciones no podrán superar el 7,5% (y el 5% para el ejercicio 2018 y siguientes) del monto total aprobado por cada ley de presupuesto. De acuerdo a la proyección presentada por el Ministerio de Hacienda, al finalizar el ejercicio 2017 las modificaciones totales habrán alcanzado el 2,8% del gasto, muy por debajo del promedio del 20% de años anteriores. Esto muestra que una mejor formulación, basada en supuestos macroeconómicos realistas, permite una ejecución más precisa a lo largo del ejercicio, devolviéndole al presupuesto su centralidad en el cumplimiento de la política fiscal.

Por último, se perciben avances en la exposición de ciertos aspectos relevantes en el Mensaje que acompaña al Proyecto de Presupuesto, como el detalle de las obras que conforman el Plan Belgrano y la presentación de un cuadro con los principales gastos de la Administración Nacional, aunque, por el contrario, hay una menor explicación de los principales conceptos de los gastos desde el punto de vista económico y se sigue esperando una mayor desagregación de los subsidios económicos.

En posteriores informes se presentarán análisis sobre el articulado del proyecto, la deuda pública, los ingresos, el gasto social, la inversión pública y los subsidios económicos contemplados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2018.