

**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
2019**

25 DE SEPTIEMBRE DE 2018

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	8
2.5 FINANCIAMIENTO Y DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL	16
2.6 RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIAS	19
3. CONSIDERACIONES FINALES.....	21

1. Introducción

El pasado lunes 17 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.

Este presupuesto se discutirá en un contexto de caída de la actividad y de incertidumbre sobre el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, producto de una crisis de financiamiento que afecta al país desde hace varios meses y que debe su origen, entre otras causas, a las dudas sobre la sustentabilidad de las cuentas públicas en el mediano plazo.

Como, además, el oficialismo no posee mayoría en ninguna de las cámaras legislativas, se requerirá un importante consenso en cuanto al rumbo a adoptar para conseguir el equilibrio fiscal y garantizar un sendero de recuperación de la economía que pueda mantenerse a lo largo del tiempo.

Desde ASAP mantenemos nuestro compromiso de acercar la información presupuestaria y fiscal a todos los ciudadanos, como una manera de contribuir a elevar el nivel del debate público sobre estos temas.

2. Análisis del Proyecto

2.1 Supuestos macroeconómicos

El gobierno nacional prevé una caída del PIB del 2,4% para este año, luego de haber estimado un crecimiento del 3,5% en el Proyecto de Presupuesto 2018.

Esta reversión, de acuerdo al Mensaje que acompaña al proyecto de Ley, es consecuencia de tres shocks exógenos: la fuerte sequía que impactó en la cosecha y, consecuentemente, en la oferta de dólares, la suba de las tasas de interés en los EEUU, que elevó el costo del financiamiento a nivel internacional, y el incremento de la volatilidad en los mercados como consecuencia de las disputas comerciales entre EEUU y China y la incertidumbre sobre la situación de otros mercados emergentes como Turquía.

De acuerdo a la visión del Ministerio de Hacienda, estos factores externos impactaron fuertemente en una economía que se encontraba vulnerable por el elevado déficit fiscal y de cuenta corriente y la alta inflación y generaron una devaluación cuyas consecuencias contractivas (vía traslado a precios e incertidumbre) se sentirán a lo largo de este año y el siguiente.

La caída del producto prevista para este año, luego de una contracción acumulada del PIB del 0,5% en el primer semestre del año con respecto al mismo período del año anterior¹, es consecuencia de una disminución del consumo privado del 3,4% y del consumo público del 2,0%, junto con una baja de las importaciones del 0,7%. Las exportaciones (+3,1%) y la inversión (+0,6%) tendrían un comportamiento positivo pero que no alcanzará a compensar la reducción general.

Para 2019 el Proyecto de Presupuesto espera una baja del 0,5% del PIB, con una recuperación de la economía hacia la segunda parte del ejercicio pero que no sería suficiente para compensar la tendencia general hacia la recesión y el arrastre estadístico. La mayor contracción se dará en la inversión, que caería un 9,7% en las previsiones oficiales, seguida por el consumo público, que –en línea con la reducción del déficit– disminuiría un 3,4%. El consumo privado caería un 1,6%, con una caída del ingreso real sujeta a la estabilidad del empleo y a la reapertura de las paritarias, mientras que sector externo sería el único que mostraría resultados positivos, con un crecimiento del 2,8% de las importaciones y, sobre todo, del 20,9% en las exportaciones.

El gobierno nacional espera que estos valores muestren el cambio operado en el tipo de cambio real, que favorece las exportaciones manufactureras, así como la mejora esperada en las exportaciones agrícolas, luego de la sequía de este año, y en las energéticas, como consecuencia del desarrollo de Vaca Muerta.

Por el mejor desempeño del sector externo, el presupuesto espera que en 2019 se corrija más del 50% del déficit de cuenta corriente, que pasaría de U\$S 22.400 millones en 2018 a U\$S 9.900 millones en 2019, y que la balanza comercial tenga un saldo favorable de U\$S 4.400 millones.

En lo que hace a la evolución del nivel de precios, el gobierno nacional no explicita una estimación para el cierre de 2018, aunque sí calcula que la variación interanual llegaría al 23% en diciembre de 2019, cerca del 25,3% proyectada por el REM-BCRA para el mismo período. Este supuesto es clave para que la economía pueda retomar el crecimiento en los tiempos y magnitudes planteados. Por su parte, la inflación promedio esperada para 2018 es del 32,6% y para 2019 se espera que ascienda al 34,8%, por efecto del arrastre estadístico.

Una de las razones que explican la brusca desaceleración en la inflación *punta a punta* es el tipo de cambio nominal, que el Mensaje estima en \$40,10 por dólar en promedio para el año próximo. Esto marca la convicción del gobierno de que la corrección cambiaria de estos meses ha sido mayor a la que hubiera correspondido y, al mismo tiempo, expresa

¹ El PBI se contrajo 4,2% anual en el segundo trimestre del año. La pauta de caída del PBI de 2,4% supone que la actividad continuará cayendo en el segundo semestre.

claramente la intención de anclar expectativas en valores nominales del tipo de cambio cercanos al actual. No obstante, teniendo en cuenta el valor actual del tipo de cambio y la dinámica de los últimos meses, está claro que cumplir con ese objetivo representa un importante desafío para las autoridades económicas.

2.2 Resultados

La Administración Nacional espera terminar este año con un déficit financiero de \$763.269 millones, equivalentes al 5,6% del PIB. Dado que el monto para intereses de la deuda pública es de \$398.133 millones, el resultado primario esperado asciende a un rojo de \$365.309 millones, un 2,6% del PIB.

Para 2019, en tanto, las proyecciones apuntan a un déficit primario de \$7.270 millones, lo que representa el 0,04% del PIB, y un déficit financiero de \$600.286 millones, un 3,3% del PIB, a partir de un crecimiento de los ingresos más de 15 puntos porcentuales superior al de los gastos.

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

Concepto	2.018	2.019	Variación	Variación %
I. Ingresos Corrientes	2.378.005	3.309.774	931.768	39,2%
II. Gastos Corrientes	2.958.072	3.840.545	882.473	29,8%
III. Resultado Económico (I-II)	-580.067	-530.771	49.295	-8,5%
IV. Recursos de Capital	18.383	114.703	96.320	524,0%
V. Gastos de Capital	201.585	184.217	-17.369	-8,6%
VI. Ingresos Totales (I+IV)	2.396.388	3.424.476	1.028.088	42,9%
VII. Gastos Totales (II+V)	3.159.658	4.024.762	865.104	27,4%
Resultado Primario	-365.309	-7.270	358.039	-98,0%
Resultado Financiero (VI - VII) *	-763.269	-600.286	162.983	-21,4%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2019. Ejecución estimada al cierre de 2018 y Proyecto de Presupuesto 2019

Aquí se manifiesta el quiebre que se ha producido con respecto a la política fiscal de los últimos años, en los que se buscó reducir el déficit fiscal de manera gradual, apuntando al crecimiento de la economía como forma de licuar el peso del gasto público como proporción del producto.

En efecto, luego de haber recibido el gobierno a fines de 2015 con un déficit primario superior al 5% del PIB, la nueva administración redujo el gasto primario un 0,8% en 2016 y un 3,0% en 2017. Como el gobierno al mismo tiempo buscó bajar la presión fiscal mediante sucesivas rebajas de impuestos y amplió otros gastos como la reparación histórica, estas disminuciones del gasto no se reflejaron en reducciones proporcionales del déficit.

Por otro lado, como el rojo fiscal se financió con endeudamiento, el déficit financiero se fue ampliando progresivamente, a la vez que los intereses de la deuda presionaban sobre el gasto.

La falta de financiamiento externo trastocó estos planes y llevó al gobierno a una contracción de las erogaciones mucho más fuerte que la pensada originalmente, para cumplir con el objetivo del equilibrio primario y despejar las dudas sobre la dinámica de la deuda argentina. Así, para 2018 se prevé una caída del gasto primario del 6,2% y para 2019, de cumplirse lo previsto en el Proyecto de Presupuesto, la reducción sería del 7,7%.

A las reducciones del gasto previstas, que abarcan prácticamente todas las partidas presupuestarias que no se ajustan de manera automática², particularmente los subsidios económicos (-0,7% del PBI) y los gastos de capital (-0,5% del PBI), se le suman los derechos de exportación reintroducidos recientemente, que aportarían 1,1 puntos del PIB y permitirían cerrar la brecha primaria.

2.3 Recursos

El Proyecto de Presupuesto 2019 calcula los ingresos totales de la Administración Pública Nacional en \$3,424 billones, equivalentes al 18,6% del PIB, lo que implica un incremento del 42,9% con respecto a los \$2,396 billones que se prevé recaudar al cierre de 2018. Al considerar el Sector Público No Financiero, el total de ingresos asciende a \$3,721 billones, con un crecimiento del 41,8%. De cumplirse estas previsiones, los ingresos del SPNF llegarán al 20,2% del PIB, con un aumento de 1,2 puntos porcentuales (p.p.) con respecto a 2018, año en el que también se incrementaría la presión fiscal. De esta manera, se revertiría lo ocurrido durante los primeros dos años de la actual gestión, en los que se verificó una reducción del peso del sector público en el producto bruto.

Si se analiza el total de ingresos³ tributarios, el monto previsto asciende a \$4,829 billones, un 38,9% por encima de la estimación para 2018.

² Los gastos ajustados por la ley de movilidad jubilatoria representarían en 2018 el 50% del gasto primario.

³ En el total de ingresos tributarios se incluyen aquellos que se coparticipan a las provincias, debido a que si se toman solo los correspondientes a la Nación se distorsiona la base de comparación, ya que los acuerdos fiscales toman más recursos de algunos impuestos en particular, como Ganancias.

Los aportes y contribuciones a la seguridad social están estimados en \$1,209 billones (un 6,6% del PIB), con un crecimiento interanual del 31,0%. Cabe aclarar que aquí afectará la recaudación, en sentido negativo, el aumento de la detracción de suma fija en la base imponible de las contribuciones patronales, establecido por la Ley 27.430.

El Impuesto al Valor Agregado aportará el 29,8% de los recursos, y alcanzará \$1,440 billones, con un incremento del 35,3%, impulsado por el crecimiento del consumo nominal, la disminución en los niveles de Reintegros establecida por el Decreto 767/2018, la mayor bancarización de la economía producto de medidas impulsadas por el Estado y las mejoras en el control, tanto en las operaciones de comercio exterior (a través de la Aduana) como del mercado interno. En sentido contrario operarán las mayores devoluciones previstas de saldos técnicos y la elevada base de comparación. El IVA neto de reintegros aumentará 0,1 p.p. en proporción al PIB.

Los Derechos de Exportación crecerán un 172,6% interanual y aportarán \$440.011 millones a la recaudación. De esta manera, pasarán de representar el 1,2% del PIB en 2018 al 2,4% en 2019, como consecuencia de las modificaciones normativas que se realizaron para gravar a los sectores exportadores luego de la devaluación. Se estima que los nuevos Derechos de Exportación aportarán ingresos adicionales por 1,1 puntos del PIB en 2019, permitiendo llegar al equilibrio primario.

Los ingresos provenientes del impuesto a las Ganancias llegarán en el año 2019 a \$901.920 millones, con una suba del 25,0% respecto al año anterior y una reducción de 0,3 p.p. del PIB. En la dinámica de este impuesto incidirán positivamente las subas proyectadas en los precios, el tipo de cambio, las remuneraciones, las importaciones, el crecimiento de los impuestos determinados en los períodos fiscales 2017 y 2018 -que implicará un aumento en los pagos por anticipos- y los convenios de intercambio de información firmados con fiscos de otros países. En sentido contrario, la recaudación del año 2019 se verá afectada por el efecto neto de las modificaciones introducidas en el impuesto por la Ley 27.430 y por la actualización establecida en la 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. En la proyección se contemplan modificaciones normativas, relacionadas con la eliminación de exenciones a mutuales, cooperativas y desgravaciones o exenciones para ciertos trabajadores o funcionarios públicos, así como la postergación del incremento en la fracción del Impuesto a los Créditos y Débitos que puede computarse como pago a cuenta de Ganancias.

Los recursos originados en los impuestos Internos Coparticipados serán de \$94.594 millones, con un incremento del 26,5% con respecto a este año, producto de las variaciones esperadas en las ventas nominales de los productos gravados.

La recaudación del impuesto sobre los Bienes Personales alcanzará \$26.106 millones (el 0,14% de los ingresos totales), con un aumento de 69,4%. Cabe aclarar que no se han

contemplado modificaciones en las alícuotas, por lo que el principal factor que explica esta suba son los aumentos en las valuaciones fiscales de los bienes gravados y el efecto de un mayor tipo de cambio sobre los bienes declarados en el exterior. Por otro lado, se prevé que los convenios de intercambio de información firmados con fiscos de otros países incidan favorablemente en el cumplimiento de este impuesto.

Los ingresos estimados por el Impuesto sobre los Combustibles son de \$157.895 millones, lo que equivale a un 29,2% de crecimiento respecto de 2018. La variación se explica principalmente por los aumentos proyectados en los montos fijos de impuestos -debido a las actualizaciones de los mismos- y en las variaciones estimadas en los litros vendidos.

Los recursos provenientes de los impuestos que gravan las compras al exterior –Derechos de Importación y Tasa de Estadística- llegarán a \$ 178.832 millones, monto que será 46,9% superior al obtenido en el año 2018. Los aumentos estimados en las importaciones y en el tipo de cambio nominal son las principales causas de la suba de estos gravámenes.

La recaudación del impuesto sobre los Créditos y Débitos alcanzará \$300.353 millones, registrando un alza de 32,5% con relación al año anterior, debido al aumento en el monto nominal de las transacciones bancarias gravadas.

2.4 Gastos

Gastos por clasificación económica

La estimación de gastos de la Administración Pública Nacional para 2019 asciende a \$4,025 billones, con un incremento del 27,4% con respecto a la proyección de cierre de 2018. Los gastos corrientes totalizarían \$3,841 billones, con una suba del 29,8%, mientras que los gastos de capital llegarían a \$184.217 millones, con una reducción nominal del 8,6%.

El gasto primario, que excluye del total los servicios de la deuda pública, llegaría a \$3,432 billones, con un incremento del 24,3%. Aquí se ve tanto el objetivo del gobierno en cuanto a la reducción del déficit como el cambio de estrategia reciente. En efecto, en los primeros años de la actual gestión el gasto primario del SPNF se redujo un 0,8% en 2016 y un 3,0% en 2017. En 2018 el ritmo de reducción se aceleró y se espera llegar a una contracción del 6,2%, mientras que la previsión para 2019 es de una caída del 7,7%, casi diez veces más fuerte que la realizada al principio de la gestión.

Gastos por clasificación económica
Estimación de cierre 2018 y proyecto 2019

CONCEPTO	2018	2019	Variación	Variación %
Gastos corrientes	2.958.072	3.840.545	882.473	29,8%
- Gastos de consumo	419.294	547.294	128.000	30,5%
. Remuneraciones	331.891	437.792	105.901	31,9%
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	87.403	109.503	22.100	25,3%
- Intereses Netos y Otras Rentas de la Propiedad	398.133	593.225	195.092	49,0%
- Prestaciones de la Seguridad Social	1.311.466	1.792.972	481.506	36,7%
- Transferencias corrientes	829.095	906.940	77.846	9,4%
- Otros gastos corrientes	84,7	114,4	30	35,1%
Gastos de capital	201.585	184.217	-17.369	-8,6%
- Inversión real directa	103.736	86.970	-16.766	-16,2%
- Transferencias de capital	86.175	84.604	-1.571	-1,8%
- Inversión financiera	11.675	12.643	969	8,3%
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	3.159.658	4.024.762	865.104	27,4%

Fuente: Elaboración propia, en base al Proyecto de Presupuesto 2019 y a la proyección de ejecución 2018.

Dentro de los gastos corrientes, las prestaciones de la seguridad social se llevan el 44,5% del total de erogaciones, con un crecimiento esperado del 36,7%, por encima de la inflación promedio, como consecuencia de la variación esperada en la movilidad jubilatoria y del impacto de la reparación histórica. Cabe resaltar que esta partida (que solo incluye jubilaciones y pensiones, sin considerar asignaciones familiares) ya ha aumentado del 34,3% del total del gasto en 2016 al 41,5% en la proyección de cierre de 2018, con lo que, de confirmarse la variación prevista, su participación crecería más de 10 p.p. en tres años, aumentando la rigidez del gasto.

Las Transferencias Corrientes, segundo ítem del gasto en cuanto a su participación en el total, crecen un 9,4%, muy por debajo del promedio del gasto, y alcanzan los \$906.940 millones. Esta caída en términos reales obedece a las reducciones que se producen en las

transferencias a provincias⁴ (\$81.633 millones en 2019; -17,5%) y a fondos fiduciarios, así como a las disminuciones en lo asignado para subsidios económicos a la energía (\$202.031 millones; +0,9%) y, sobre todo, al transporte (\$61.800 millones; -25,0%). En el caso de la energía, no se explicita el criterio a seguir con los subsidios de tarifas ante el impacto de la devaluación y de la suba del precio internacional de los combustibles. Por otro lado, las transferencias a universidades nacionales tienen un incremento del 39,7% y alcanzan los \$144.736 millones.

Las remuneraciones totalizan \$437.792 millones, con un crecimiento del 31,9% ia. Cabe destacar que no se prevén ingresos de personal el año que viene ni cubrir las vacantes que se produzcan en el marco de retiros voluntarios y jubilaciones, por lo que la dotación de personal tendrá una disminución estimada del 2%. Además, de acuerdo a lo informado en el Mensaje, se prevé un incremento nominal de los salarios que esté en línea con la inflación proyectada.

El gasto en bienes y servicios muestra un aumento del 25,3%, totalizando \$109.503 millones. Dentro de esta partida, se destaca el crecimiento en productos farmacéuticos y medicinales (esencialmente, medicamentos y vacunas), que aumenta un 93,7%, así como el gasto destinado a alimentos (\$8.762 millones; +60,4%) y a la organización de las elecciones presidenciales del año próximo (\$3.671 millones).

Los intereses de la deuda pública muestran el mayor incremento de todo el presupuesto (+49,0% ia.), casi duplicando el ritmo de crecimiento del resto de las erogaciones, y alcanzan los \$593.225 millones, el 14,7% del total del gasto. Este comportamiento es consecuencia tanto del mayor endeudamiento contraído como de la devaluación del último año, que eleva el costo en pesos de los intereses a pagar en moneda extranjera.

Para gastos de capital se prevé un monto de \$184.217 millones, lo que implica una reducción nominal del 8,6%. La mayor caída corresponde a la inversión real directa, donde se registran los proyectos de inversión. Dentro de estos, se observa una caída de las obras relacionadas con la energía y el transporte, que el gobierno espera reemplazar con proyectos de participación público-privada (PPP)⁵, y un incremento en la participación de los destinados a educación y agua potable.

Las transferencias de capital totalizan \$84.604 millones, con una disminución del 1,8%. Esa caída está relacionada con reducciones en los envíos a provincias y a empresas públicas para financiar inversiones.

⁴ En esta variación influye el hecho que en 2018 se incluye una parte de las transferencias por compensaciones del Consenso Fiscal que no estará en 2019.

⁵ Esto resultará un mayor desafío bajo el actual contexto local no sólo macroeconómico sino también judicial por las causas judiciales de irregularidades en la obra pública.


La inversión financiera crece un 8,3% ia. hasta totalizar \$12.643 millones, sin que se incluya en el Mensaje la explicación del incremento ni la composición de la partida.



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 ocho Objetivos y las cien Iniciativas prioritarias para la gestión del Poder Ejecutivo Nacional definidos en 2016:




- 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

A partir de esos ejes y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, el gobierno nacional elaboró un resumen de los ODS, su relación con el Plan de Gobierno y los indicadores que guardan mayor relación con los programas presupuestarios que se ejecutarán en 2019, con el objetivo de que el Presupuesto Nacional contribuya al cumplimiento las prioridades de medio término y de largo plazo (2030). El listado completo puede encontrarse en el Mensaje que acompaña al proyecto de Ley, pero se presentan aquí algunos ejemplos.

Objetivos de Desarrollo Sostenible y Plan de Gobierno					
Evolución de los indicadores representativos con vinculación presupuestaria					
Objetivos ODS/ Iniciativas Gubernamentales	Indicadores Objetivos Desarrollo Sostenible (ODS)	Mediciones ODS			
		Línea Base	Medio término	Largo plazo	
	1.3.1. Proporción de los niños y niñas y adolescentes hasta 18 años cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional.	72,1% (2016)	72,5% (2019)	88,5% (2030)	
	1.3.2. Proporción de adultos mayores cubiertos por sistemas de protección social	97,1% (2016)	98,7% (2019)	98,7% (2030)	
	2.3.2. Consumo per cápita de proteína animal (kg/cápita/año)	115,3 (2015)	123,3 (2020)	123,3 (2030)	
7. Fortalecimiento de la Agroindustria	2.3.3. Cantidad de huertas familiares en funcionamiento	605.330 (2015)	635.596 (2020)	726.396 (2030)	
46. Política de Ingreso Familiar					
51. Plan Nacional de Protección Social					
54. Fortalecimiento Sistema Previsional					

 	6.1.1. Porcentaje de la población en viviendas con disponibilidad de agua de red pública.	86% (2015)	100% (2023)	100% (2030)
	6.2.1. Porcentaje de la población en viviendas con disponibilidad de servicio de desagüe cloacal.	53% (2015)	75% (2023)	100% (2030)
15. Normalización Mercado Hidrocarburos	7.1.1. Porcentaje de población que tiene acceso a la electricidad.	98,8% (2010)	99,3% (2019)	99,5% (2030)
16. Normalización Mercado Eléctrico	7.2.1. Porcentaje de la energía renovable en el consumo final total de energía.	10,3% (2016)	10,9% (2019)	16,3% (2030)
30. Plan de Agua y Saneamiento				
64. Ahorro y Eficiencia Energética				

Paralelamente, el gobierno busca avanzar gradualmente hacia un Presupuesto Orientado a Resultados, que permita identificar el impacto de las acciones del aparato estatal sobre la sociedad. En el Mensaje se expone de qué manera los programas presupuestarios de mayor relevancia financiera contribuyen con sus créditos presupuestarios y su producción física al logro de los objetivos de mediano y largo plazo. A continuación, se presentan algunos de ellos, destacando las iniciativas que permitan avanzar en una mejor relación entre la planificación de las políticas públicas y la gestión presupuestaria.

Vinculación ODS con iniciativas de gobierno y programas presupuestarios			
Objetivo Desarrollo Sostenible Iniciativa prioritaria	Programas Presupuestarios destacados	Medición física 2019	Asignación 2019 (millones \$)
 7. Fortalecimiento de la Agroindustria 46. Política de Ingreso Familiar 51. Plan Nacional de Protección Social 54. Fortalecimiento Sistema Previsional	Prestaciones Previsionales Atención ex Cajas Provinciales Pensión Universal Adulto Mayor Pensiones no Contributivas	5,3 millones jubilados 1,6 millones pensionados 92,9% cobertura (SIPA+PNC) 0,4 millones beneficiarios PNC	1.836.195,8
	Asignaciones Familiares Apoyo al Empleo (Desarrollo Social)	4,1 millones niños AUH 247.500 cooperativistas	
 43. Cobertura Universal de Salud	Atención Médica Beneficiarios PNC	1,0 millones beneficiarios PNC	42.636,5
	Acciones de Nutrición	12,0 millones kilos de leche	
	Prevención de Enfermedades Inmunoprevenibles	44,6 millones dosis vacunas	
	Lucha contra SIDA y Enfermedades Transmisión Sexual	67,2 millones preservativos distribuidos	
 44. Planificación Política Educativa 58. Formación Superior y Universitaria	Cobertura Universal de Salud (medicamentos)	29,0 millones tratamientos	160.283,4
	Atención de la Madre y el Niño	1,6 millones de análisis para la detección de enfermedades congénitas	
	Desarrollo de Seguros Públicos de Salud	49% población con cobertura efectiva básica	
	Desarrollo de la Educación Superior	1,6 millones alumnos universitarios 1,2 millones de docentes no universitarios capacitados	
	Acciones de Formación Docente	600.000 equipamientos para escuelas secundarias	
	Plan Nacional de Educación Digital	516.030 becarios	
	Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes	27.000 Docentes Capacitados (INET)	
	Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica		
	Infraestructura y Equipamiento Fortalecimiento Jardines Infantiles	272 Aulas Construidas (primario y secundario) 768 Aulas Construidas (nivel inicial)	

En el análisis por finalidad y función se prevén comportamientos muy diferentes entre las distintas finalidades. En términos reales, solo hay un incremento en Deuda Pública, que crece un 48,8% impulsada por el efecto de la devaluación sobre los servicios de la deuda en dólares y el aumento del stock de deuda por el déficit de este año.

Los Servicios Sociales, con una suba del 32,3%, prácticamente van en línea con la inflación promedio, impulsados por el gasto en seguridad social, que se indexa automáticamente por la ley de movilidad y que, en escenarios de desinflación, genera un aumento de su participación⁶. También son importantes los montos para Salud, que crece un 29,4%, y para

⁶ Debido a que la fórmula de movilidad jubilatoria tiene un rezago de seis meses para definir el período sobre el que se calcula la actualización.

asistencia social, que se incrementa en un 29,1%. Estos aumentos, por encima del promedio de gastos, hacen que nuevamente se marque un récord en cuanto a la participación del gasto social en el presupuesto, al pasar del 63,2% del total del gasto en 2018 al 65,6% en 2019 y del 72,3% del gasto primario en este ejercicio al 77,0% el año próximo.

Los Servicios de Defensa y Seguridad crecen un 23,3%, con las funciones de Defensa y Seguridad Interior en torno a ese porcentaje y los fondos destinados al Sistema Penal aumentando en mayor proporción, con una variación interanual del 30,6%.

Dentro de la Administración Gubernamental, que crece un 8,5%, hay una fuerte caída nominal de la función Relaciones Interiores (\$32.724 millones; -24,2%), debido a que el aporte extraordinario a la Provincia de Buenos Aires para compensar el Fondo del Conurbano pasó a ser una transferencia extrapresupuestaria. En cuanto a las funciones Legislativa y Judicial, ambas muestran un crecimiento inferior al promedio de gastos (+21,7% y +26,1%, respectivamente), pero mayor al correspondiente a la función Dirección Superior Ejecutiva, donde se concentra el corazón de la gestión administrativa del gobierno, que muestra una variación del 16,2%.

Finalmente, los Servicios Económicos presentan una caída nominal del 5,4%, a partir de las reducciones planteadas en Energía, Combustibles y Minería (\$222.895 millones; -4,1%) y, sobre todo, Transporte (\$158.888 millones; -11,8%). Estas disminuciones corresponden principalmente a la reducción de subsidios económicos, que, en el caso de Transporte, involucran el traspaso a las provincias de la política de subsidios a trenes y colectivos y del financiamiento asociado. En estas dos funciones también impacta la caída en los gastos de capital a partir de una menor cantidad de fondos destinados a la obra pública.

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

Concepto	2.018	2.019	Variación	Variación %
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	154.766	167.936	13.170	8,5%
Legislativa	16.511	20.091	3.580	21,7%
Judicial	53.098	66.942	13.844	26,1%
Dirección Superior Ejecutiva	12.388	14.393	2.005	16,2%
Relaciones Exteriores	22.384	25.273	2.889	12,9%
Relaciones Interiores	43.161	32.724	-10.437	-24,2%
Administración Fiscal	2.452	2.902	450	18,3%
Control de la Gestión Pública	2.877	3.593	716	24,9%
Información y Estadística Básicas	1.895	2.017	122	6,4%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	152.297	187.771	35.475	23,3%
Defensa	57.868	71.042	13.175	22,8%
Seguridad Interior	74.948	91.454	16.506	22,0%
Sistema Penal	13.534	17.671	4.137	30,6%
Inteligencia	5.947	7.603	1.657	27,9%
SERVICIOS SOCIALES	1.997.657	2.642.080	644.424	32,3%
Salud	115.704	149.697	33.993	29,4%
Promoción y Asistencia Social	51.379	66.342	14.964	29,1%
Seguridad Social	1.550.237	2.086.513	536.276	34,6%
Educación y Cultura	189.099	229.304	40.204	21,3%
Ciencia y Técnica	36.239	46.259	10.021	27,7%
Trabajo	9.133	10.735	1.602	17,5%
Vivienda y Urbanismo	25.834	28.801	2.967	11,5%
Agua Potable y Alcantarillado	20.032	24.429	4.397	22,0%
SERVICIOS ECONOMICOS	452.513	428.135	-24.377	-5,4%
Energía, Combustibles y Minería	232.374	222.895	-9.478	-4,1%
Comunicaciones	11.391	12.263	873	7,7%
Transporte	180.054	158.888	-21.166	-11,8%
Ecología y Medio Ambiente	7.126	8.482	1.356	19,0%
Agricultura	9.742	10.967	1.225	12,6%
Industria	7.803	8.886	1.084	13,9%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	2.907	4.466	1.559	53,6%
Seguros y Finanzas	1.116	1.288	172	15,4%
DEUDA PUBLICA	402.425	598.839	196.414	48,8%
Servicio de la Deuda Pública (*)	402.425	598.839	196.414	48,8%
TOTAL	3.159.658	4.024.762	865.104	27,4%

(*) Estimación de servicios de la deuda al sector privado, organismos internacionales y sector público financiero

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

2.5 Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional

Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional

El déficit financiero previsto para el ejercicio 2019 es de \$600.286 millones, equivalentes al 3,3% del PIB. Para determinar las necesidades de financiamiento, a este importe se le suman las amortizaciones de deuda que deben cancelarse durante el año, que ascienden a \$2,032 billones (11,0% del PIB) y otros compromisos financieros (inversión financiera) por \$584.964 millones (3,2% del PIB). De esta manera, se llega a que el Estado Nacional requiere \$3,217 billones para cubrir todo el financiamiento del próximo ejercicio, cifra que representa el 17,5% 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:

- Operaciones intra Sector Público, estimadas en \$1.014.394 millones.
- Desembolsos de organismos internacionales, por \$676.112 millones⁷, dentro de los cuales \$470.830 millones corresponden al acuerdo con el FMI, \$94.562 millones al BID, \$56.036 millones al BIRF y \$54.684 millones a CAF, FIDA, FONPLATA y otros.
- Adelantos Transitorios del BCRA, que se prevé que se renovarán por un monto de \$527.830 millones

En consecuencia, las necesidades de financiamiento “efectivas” pasan a ser de \$999.057 millones, equivalentes al 5,4% del PIB, lo que constituye una magnitud significativa pero sensiblemente menor al monto bruto y casi tres puntos del PIB inferior a lo que se requeriría para 2018 (8,3%).

Además, parte de los títulos públicos que se deben amortizar durante el próximo ejercicio, por un valor de \$562.949 millones, están en poder de organismos públicos, por lo que se podrán refinar sin mayores inconvenientes.

Concordantemente con lo planteado, el Ministerio de Economía explicita en el Mensaje que para 2019 no se requieren nuevas colocaciones en dólares, ya que las necesidades en divisas (U\$S 20.000 millones) están cubiertas con los desembolsos del FMI, los fondos provenientes de organismos multilaterales y los refinanciamientos de títulos en moneda extranjera.

En el cuadro siguiente se resumen los principales conceptos mencionados, incluyendo en primer lugar las necesidades brutas de financiamiento, desagregadas, luego aquellos que

⁷ Si bien este financiamiento no está garantizado, 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.

pueden refinanciarse automáticamente y finalmente aquellos que componen las necesidades de financiamiento “efectivas”.

<i>Monto de la operación</i>			<i>Saldo a Financiar</i>	
<i>En M de \$</i>	<i>% PBI</i>	<i>Concepto</i>	<i>En M de \$</i>	<i>% PBI</i>
600.286	3,3%	I - Déficit Financiero		
2.617.107	14,2%	II - Aplicaciones Financieras		
584.964	3,2%	Inversión Financiera		
2.032.143	11,0%	Amortizaciones		
III - Necesidades Brutas de Financiamiento (I+II)			3.217.393	17,5%
2.218.335	12,0%	IV - Financiamiento Automático		
527.830	2,9%	Adelantos Transitorios BCRA	2.689.563	14,6%
676.111	3,7%	Desembolsos de los Organismos Internacionales	2.013.451	10,9%
470.830	2,6%	FMI		
94.562	0,5%	BID		
56.035	0,3%	BIRF		
54.684	0,3%	CAF, FIDA, FONPLATA y otros		
1.014.394	5,5%	Operaciones intra sector público	999.057	5,4%
V - Necesidades Efectivas de Financiamiento (III - IV)			999.057	5,4%
877.875	4,8%	Títulos a Largo Plazo	121.182	0,7%
8.600	0,0%	Colocación Bocones	112.582	0,6%
10.089	0,1%	Recupero de Provincias	102.493	0,6%
102.493	0,6%	Otros	0	0,0%

Fuente: ASAP, en base al Proyecto de presupuesto 2018

Las amortizaciones de la deuda y la cancelación de otros pasivos representan el 77,6% de las obligaciones financieras, totalizando \$2.032.143 millones, equivalentes al 11,0% del PIB. Tres tipos de instrumentos concentran el 83,4% de esas obligaciones, tal como se detalla a continuación:

- Adelantos Transitorios del BCRA, que deberán cancelarse por la suma de \$527.830 millones.
- Títulos Públicos, que vencen por un monto de \$562.949 millones.
- Letras del Tesoro por \$683.413 millones, que en general constituyen instrumentos de financiamiento de corto plazo y suelen otorgarse a otros Entes del Sector Público Nacional.

Adicionalmente, se prevén pagos por \$78.235 millones a organismos internacionales y reestructuraciones varias (que incluyen principalmente los pagos al Club de París) por \$65.748 millones, entre otras operaciones de menor cuantía.

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 \$584.964 millones y representa un 22,4% de las aplicaciones financieras totales, se destacan los siguientes conceptos:

- Adquisición de Títulos y Valores por parte de ANSES (\$222.851 millones).
- Incremento de Caja y Bancos de ANSES (\$73.662 millones)
- REPO (\$113.677 millones)
- Asistencia Financiera a Provincias (\$33.154 millones).
- Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (\$20.433 millones).

FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS
 En millones de pesos

CONCEPTO	2018	
	Parcial	Total
A. RESULTADO FINANCIERO		-600.285,7
B. FUENTES FINANCIERAS		3.217.392,6
1 – ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS	3.104.810,6	
Títulos a largo plazo	877.874,8	
Colocación Bocones	8.600,0	
Operaciones intrasector público	1.014.394,0	
Desembolsos de Organismos Internacionales	676.111,8	
FMI	470.830,0	
BID	94.562,4	
BIRF	56.035,4	
CAF, FIDA, FONPLATA y otros	54.684,0	
Adelantos Transitorios BCRA	527.830,0	
2 – DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA	112.582,0	
Disminución de Caja y Bancos (ANSES)	90.257,1	
Reintegro de Provincias (Servicio Deuda por Títulos)	10.089,1	
Otras	12.235,8	
C. APLICACIONES FINANCIERAS		2.617.106,9
3 – AMORTIZACION DE DEUDAS	2.032.142,9	
Organismos Internacionales	78.235,0	
.. BID	34.638,0	
.. BIRF	20.245,0	
.. CAF	14.457,0	
.. Otros	8.895,0	
Títulos Públicos	562.949,0	
.. BONAR	289.180,0	
.. BONOS INT	110.160,0	
.. BONCER	83.477,0	
.. BONAD	80.132,0	
Préstamos Garantizados	622,0	
Deuda Consolidada (Bocones)	8.600,0	
Reestructuraciones Varias (Club de Paris)	65.748,0	
Cancelación Adelantos Transitorios BCRA	527.830,0	
Deuda Res.Sec. de Energía N° 406/03	13.104,7	
Inst. Seg. Social - Amortiz. Deudas en Efectivo	57.413,6	
Letras del Tesoro	683.413,0	
Otras	34.227,6	
4 – INVERSION FINANCIERA	584.964,0	
Adquisición de Títulos y Valores (ANSES)	222.851,0	
Incremento de Caja y Bancos (ANSES)	73.661,5	
REPO	113.677,0	
Asistencia Financiera a Provincias	33.154,0	
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional	20.433,1	
Adelantos a Proveedores y Contratistas	19.027,4	
Incremento de Caja y Bancos	54.123,8	
Otras	48.036,2	

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2019

2.6 Relación Nación-Provincias

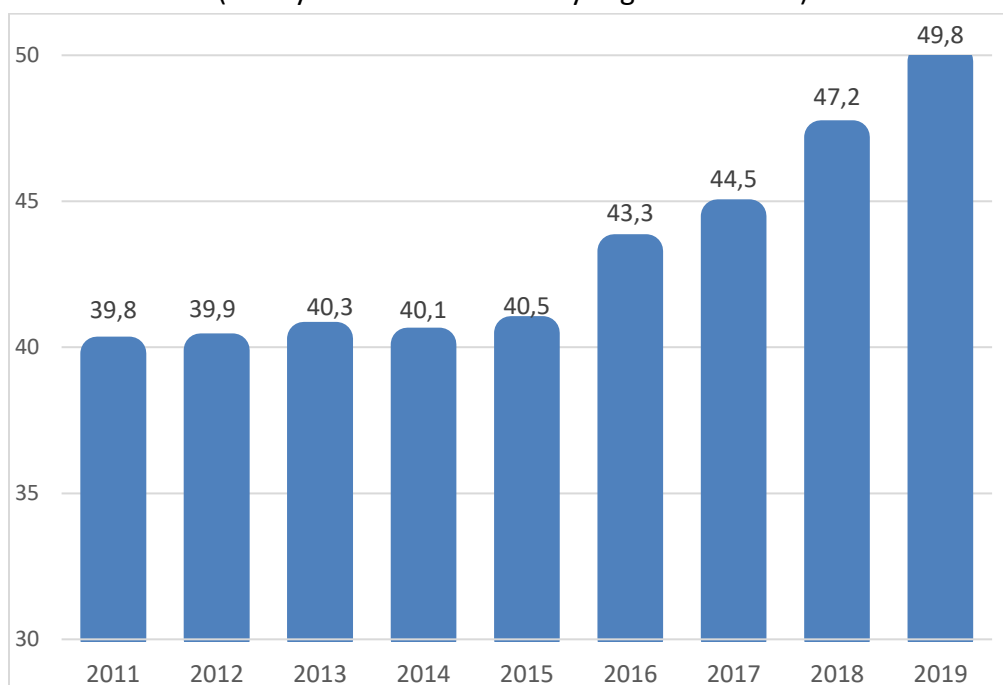
La relación entre el gobierno nacional y las provincias ha atravesado diferentes etapas desde el cambio de gestión. El fallo de la Corte Suprema de fines de 2015, por el cual se les reconoció a las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe el derecho a recuperar el 15% de la masa de recursos coparticipables 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, fue el disparador de una serie de negociaciones que se saldaron mediante la firma de un convenio por el cual la

Nación se comprometió 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.

Este acuerdo permitió a las provincias recuperar su capacidad fiscal, que había disminuido durante la década anterior como consecuencia de la concentración de recursos en el gobierno nacional y de un gasto provincial que se fue haciendo cada vez más rígido, a partir de aumentos en la dotación de personal que en promedio fueron muy superiores al crecimiento de la población.

De esa manera, mejoró la participación provincial en la distribución de la recaudación federal, pasando del 40,5% en 2016 al 47,2% en 2018, con una proyección para 2019 que el gobierno nacional prevé en 49,8%.

Transferencias automáticas como % de la Recaudación Tributaria Nacional (Excluye comercio exterior y seguridad social)



Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2019

A partir de allí, la Nación comenzó a trabajar con las provincias en un nuevo consenso fiscal y en una reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal, que había sido suspendida en sus principales puntos desde el año 2009. Ambas normas se aprobaron el año pasado, con apoyo de 22 provincias sobre 24.

Allí se estableció una serie de pautas para el manejo responsable de las finanzas públicas, con el objetivo de reducir el peso del gasto público, tanto nacional como provincial. Entre

ellas, se limitó el crecimiento del gasto corriente y de la planta de personal para todas las jurisdicciones, y del gasto primario para aquellas que presenten resultados fiscales deficitarios, se establecieron normas de fin de mandato y de transparencia de la información, se garantizó el financiamiento por parte de ANSES de las cajas previsionales no transferidas y se acordó reducir progresivamente impuestos distorsivos, principalmente Ingresos Brutos y Sellos. También se resolvió compensar a la Provincia de Buenos Aires por la pérdida de valor del fondo del conurbano y reducir la alícuota de la Ciudad de Buenos Aires para adecuarla a las modificaciones realizadas en Ganancias y el Impuesto al Cheque.

Sin embargo, el cambio en las condiciones macroeconómicas generó una serie de discusiones en cuanto a la posibilidad de diferir el cumplimiento de algunas de las rebajas impositivas –particularmente en ISIB y Sellos-. Al respecto, corresponde señalar que ese comportamiento se ha repetido varias veces en la historia reciente, lo que demuestra la necesidad de contar con reglas fiscales que no sean excesivamente rígidas y que contengan las llamadas “cláusulas de escape”, bien especificadas y delimitadas, para poder enfrentar situaciones de caída de la actividad económica dentro de la misma regla y no suspendiéndola. Este tipo de instituciones han probado su utilidad en más de 50 países de todo el mundo y pueden ser una forma de organizar la política fiscal –nacional y subnacional- y contribuir a la implementación de políticas económicas contracíclicas.

Cabe aclarar que en el Mensaje que acompaña al proyecto de presupuesto 2019 no se incluyen, como era habitual, proyecciones de ingresos y gastos consolidados de las administraciones provinciales para el cierre de este ejercicio y el siguiente.

3. Consideraciones finales

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2019 marca un cambio significativo en la estrategia fiscal del gobierno. Hasta aquí, el objetivo central había sido reducir el déficit de manera gradual, acompañando la baja del gasto con disminuciones puntuales de impuestos, y diluir el peso del déficit en el producto a partir del crecimiento del PIB. Entre tanto, se buscó financiarse en los mercados internacionales de crédito, aprovechando las buenas condiciones imperantes durante los primeros dos años de gestión.

El cierre de esos mercados, ocurrido en el segundo trimestre del año, generó una crisis de financiamiento y llevó al gobierno a dejar de lado la visión gradual y a implementar un ajuste fiscal de una magnitud muy importante. Es decir, lo que intentó evitar durante la primera mitad de su mandato.

El eje central del Presupuesto 2019 es mostrar que el país no requiere de un financiamiento internacional significativo y que está en condiciones de afrontar los servicios de su deuda

pública sin mayores inconvenientes. Paralelamente, a través de los supuestos macroeconómicos, se busca generar tranquilidad planteando que la volatilidad cambiaria ya quedó atrás y que lo que viene es un escenario de clara contracción de la actividad pero sin la incertidumbre de los últimos meses. No obstante, esos supuestos plantean desafíos importantes a la política económica. A modo de ejemplo, un tipo de cambio superior al actual obligaría a aumentar tarifas, con el consiguiente impacto sobre la inflación y la caída del consumo, o a reformular la política energética, e incluso presionaría sobre la carga de la deuda pública.

Una vez despejada la actual coyuntura, quedará la necesidad de avanzar en el diseño de una institucionalidad fiscal que, con una perspectiva de mediano plazo, permita prevenir las crisis recurrentes que atraviesa el país y disminuir la vulnerabilidad argentina a los shocks externos.

En posteriores informes, ASAP presentará análisis sobre distintos aspectos contemplados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2019.