

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Programa de Política Fiscal
Área de Desarrollo Económico

INFORME DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

NOVIEMBRE DE 2013

Informe sobre Presupuesto 2014

WALTER AGOSTO | ESTEFANÍA CASADEI | LUCIANA DÍAZ
FRERS |

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	4
Las proyecciones macroeconómicas	5
Los ingresos.....	6
El gasto	7
Desvíos en 2013 y posibles desvíos en 2014	7
El gasto por finalidad y función.....	8
El gasto por programas	12
Las modificaciones al presupuesto.....	14
Las provincias en el presupuesto	14
Un resultado posible	18
El financiamiento	18
El articulado	20
Conclusiones.....	22

Índice de cuadros y gráficos

Tabla 1. Proyecciones macroeconómicas 2007-2014	5
Tabla 2. Recaudación total del Sector Público (previo a distribución por coparticipación)	6
Tabla 3. Gasto de la Administración Nacional.....	7
Tabla 4. Gasto presupuestado por finalidad y función 2013 y 2014. Variaciones interanuales.	9
Gráfico 1. Presupuesto de la Administración Nacional 2014 por cada peso de gasto, clasificado por función.....	11
Tabla 5. Ingresos de la ANSES. Período 2010-2014	12
Tabla 6. Programas sociales más relevantes, presupuesto y metas para 2014.....	13
Gráfico 2. Modificaciones presupuestarias según tipo de norma utilizada y variación total respecto al presupuesto original. Período 2002-2013.....	14
Tabla 7: Gasto de la administración nacional por ubicación geográfica. Presupuesto 2014.....	15
Tabla 8. Recursos a provincias en el proyecto de presupuesto 2014. En millones de peso	16
Gráfico 3. Constitución del Fondo ATN y montos distribuidos (en millones de pesos). Años 2007-2012	17
Gráfico 4. Resultado financiero inicial versus real. Período 2003-2014. En millones de pesos.	18
Tabla 9. Endeudamiento Neto. Principales rubros-en millones de \$.....	19
Tabla 10. Resultado y Financiamiento. en millones de \$	20

Resumen ejecutivo

El Gobierno adelantó un par de días la presentación del proyecto de ley de Presupuesto 2014 (el 12 de septiembre en lugar del usual 15 de septiembre). Hasta aquí, la mejor noticia. Sin embargo, **los números clave del presupuesto (10% de inflación; 6,2% de crecimiento real y un tipo de cambio de 6,33 pesos por dólar esperado para 2014) no son realistas.**

Aún más grave es que **el presupuesto de 2014 presenta un nivel de gasto más bajo de lo esperable.** Al igual que lo que parece ocurrir con este presupuesto, en el presupuesto 2013 se subestimó fuertemente el nivel de gasto y endeudamiento. Lo mismo pasó en 2012 y en 2011. Y en menor medida, en los cuatro años anteriores. En septiembre de 2011 se dijo que el gasto aumentaría un 16% con respecto a 2012, pero finalmente aumentó un 30% nominal. El mayor error radicó en suponer que los gastos en servicios económicos (sobre todo los subsidios en transporte y energía) quedarían congelados. Eso no ocurrió. **En 2013, el Gobierno nacional posiblemente termine gastando un 41,6% más de lo que el Congreso le autorizó inicialmente en este rubro.** El segundo rubro en el que los gastos superaron mucho lo planificado es Defensa y Seguridad: en este caso, es posible que los conflictos en Prefectura y Gendarmería fueran la consecuencia de un error en la estimación inicial de gasto. Si se toma todo el gasto proyectado para 2013, este terminará siendo al menos un 15% superior a lo que permitió el Congreso, según las cifras oficiales.

Por ese motivo, **el resultado fiscal es más negativo que el autorizado.** El Poder Ejecutivo Nacional comprometió un resultado prácticamente equilibrado (en 587 millones de pesos), que terminará fuertemente deficitario (el Gobierno proyecta hoy un resultado de -44.612 millones de pesos). La misma promesa se hace para 2014: un resultado prácticamente equilibrado de 868 millones de pesos, casi imposible de cumplir. Según las proyecciones de CIPPEC, el déficit alcanzaría en 2014 al menos \$ 65.000 millones. Buena parte de él se financiaría con deuda interna del sector público.

Para equilibrar el presupuesto, el Gobierno asume que en 2014 aumentará el **gasto** en un 19,2% (mucho menos que el 30% de 2013), monto que incluye también un poco creíble aumento del 8,3% en los servicios económicos. Con exceder este monto apenas en 7,6%, y sobre la base de un creíble aumento del 27% en los ingresos, el déficit sería del 2% del PBI.

Del lado de los **ingresos**, los números del Gobierno suponen un fuerte aumento en la recaudación de impuestos al comercio exterior (de casi un 30%), lo que requiere que el comercio crezca. Con todas las trabas que existen en este rubro, se necesita mucho viento a favor para que este resultado sea posible. Sin embargo, la proyección de ingresos agregados es razonable.

Cabe agregar que lo que el gobierno está diciendo es que aplicará una política fiscal contractiva, al aumentar la recaudación más que los gastos. Es decir, pretende enfriar la actividad. Pero al mismo tiempo predice una tasa de crecimiento del 6,2% real en 2014. Los números no cierran.

La Constitución Nacional prevé una alternancia en el rol del Congreso y del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en el proceso presupuestario, para que ningún poder tenga la suma del poder público en el manejo de algo tan importante como el dinero público. La actual ley de administración financiera permite al PEN hacer todos los cambios al presupuesto que considere necesarios, salvo los que afecten al total de gastos y al endeudamiento. Pero mediante decretos y resoluciones se está violando esta ley y se termina con un déficit mayor al aprobado por el Congreso. Así, se debilita la democracia y la credibilidad a largo plazo de la estabilidad macroeconómica.

Introducción

Según la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156), el Presupuesto es una autorización del Congreso al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de ejecutar un cierto nivel de gasto y endeudamiento. Sin embargo, a través de Decretos de Necesidad y Urgencia (contemplados en la Constitución Nacional art.99 inc. 3), el PEN logra incluso cambiar ese total de gasto: así, en 2013, el presupuesto ejecutado (según estimaciones oficiales) probablemente termine siendo 15% mayor al autorizado por el Congreso y el resultado financiero pasaría de un superávit de \$587 millones a un déficit cercano a \$ 45.000 millones. Esto viene ocurriendo desde hace siete años, aunque 2007 fue el año de mayor diferencia entre el gasto aprobado y ejecutado, año en el cual el PEN terminó gastando casi 30% más de lo que el Poder Legislativo aprobó.

Aún más, especialmente tras la aprobación de la conocida como Ley de Súperpoderes (Ley 26.124), prácticamente no hay límites a realizar reasignaciones entre partidas presupuestarias. La ley de responsabilidad fiscal (Ley 25.917) es una de las pocas restricciones que quedan, ya que su artículo 15 prohíbe “modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras”. Pero este artículo y otros relevantes están suspendidos en las sucesivas leyes de Presupuesto.

A esto se suma la desconfianza en las proyecciones macroeconómicas, tales como los valores pronosticados por el Gobierno de 6,2% de crecimiento, 9,9% de inflación y un tipo de cambio promedio de 6,33 pesos/dólar para 2014. Por ese motivo, muchos descreen del valor de analizar el Presupuesto.

No obstante, el hecho de que el Poder Ejecutivo mande oportunamente el proyecto de ley de presupuesto al Congreso genera una instancia de debate, cuestión ya de por sí valiosa. También obliga a pensar cómo será el año que viene y enriquece la planificación de políticas. Brinda una oportunidad para que legisladores, asesores, formadores de opinión y especialistas hagan sus propios cálculos y comiencen a correr el foco del cortísimo plazo para levantar apenas la mirada hacia el próximo año y tengan números contra los que comparar sus propios supuestos y proyecciones.

Las proyecciones macroeconómicas

Para 2014 algunas de las proyecciones macroeconómicas vuelven a parecer de difícil concreción, tal como se viene repitiendo en años anteriores. Es el caso del Índice de Precios al Consumidor (IPC, medido por el INDEC) que se ubica **en 9,9% de variación interanual de acuerdo a la estimación oficial. Sin embargo, estimaciones privadas pronostican valores en torno al 25% - 30%, al igual que algunas encuestas de expectativas de inflación¹.**

En cuanto a crecimiento, por su parte, el error no siempre tiene el mismo signo. Si bien en general se viene subestimando, en años de crisis como 2009 y 2012, el PIB fue menor al proyectado por el Gobierno. Las fluctuaciones del PIB son mucho más exageradas que los moderados vaticinios oficiales. Para 2014, el Gobierno estima un crecimiento de 6,2% mientras que los privados estiman que Argentina crecerá 3% real (o menos, según el caso)², y el FMI prevé un aumento del PIB de 3,5%³. Vale recordar que tanto la proyección oficial como la del FMI superan el 3,26%, lo que gatillaría el pago del cupón de PBI en 2015. La ley de presupuesto también prevé partidas por \$22.000 millones para pagar en 2014 el cupón de 2013.

La proyección de ingresos, que también se viene subestimando en los últimos años (salvo en 2009 y 2012), parece ser la más realista. Se prevé un aumento del 27% de los ingresos totales, (donde la recaudación tributaria crecería un 25%). Si bien esto es factible, no se condice con una inflación del 10% y un crecimiento real del 6,2%. Entonces, la proyección de ingresos resulta inconsistente, pero realista al fin.

En la **Tabla 1** se observan estas variables proyectadas en el presupuesto desde 2007, en comparación con las efectivamente observadas.

Tabla 1. Proyecciones macroeconómicas 2007-2014

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Crecimiento PIB proyectado en Presupuesto	4,0%	4,0%	4,0%	2,5%	4,3%	5,1%	4,4%	6,2%
Crecimiento PIB efectivamente observado	8,7%	6,8%	0,9%	9,2%	8,3%	1,9%	5,1%	?
IPC proyectado en Presupuesto	7,0%	7,3%	8,8%	6,6%	8,4%	9,4%	10,8%	9,9%
IPC efectivamente observado	8,5%	8%	7,7%	10,9%	9,5%	10,8%	10,5%	?
IPC provincias observado	17,3%	20%	14,8%	24,3%	21,7%	19,9%	?	?
Ingresos tributarios proyectados ⁽¹⁾	169.072,0	234.001,0	329.537,0	353.724,3	492.178,6	668.290,5	822.073,5	1.097.316,8
Ingresos tributarios recaudados ⁽¹⁾	199.781,7	269.375,1	304.930,5	409.899,6	540.133,8	670.248,7	874.500,7	?
Diferencia recaudado vs proyectado	30.709,7	35.374,1	-24.606,5	56.175,3	47.955,2	1.958,2	52.427,2	?

(1) En millones de pesos corrientes. Sector Público Nacional.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del MECON, Leyes de Presupuesto y fuentes provinciales para el IPC provincias.

El tipo de cambio promedio proyectado es de \$6,33 pesos por dólar. Esto también luce subestimado, especialmente a partir de la moderada aceleración de devaluación mensual que tuvo lugar desde julio a septiembre de este año, que pasó de promediar 1,5% en los primeros meses del año a superar el 2,5% en los meses más recientes.

¹ Ver, por ejemplo, la encuesta de la Universidad Torcuato Di Tella publicada para agosto 2013. Disponible en: http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=2591&id_item_menu=5006

² Ver Latin American Consensus Forecast:

http://www.consensuseconomics.com/download/latin_american_economic_forecasts.htm

³ Fuente: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2013/whd/wreo0513s.pdf>

Respecto al comercio exterior, el presupuesto prevé un crecimiento del 9,2% de las exportaciones y 8,6% de las importaciones. El crecimiento de las importaciones luce bajo frente al crecimiento del PBI esperado, dada la alta elasticidad del producto argentino con las importaciones. A su vez, ambas tasas tendrán que lidiar con las trabas actuales al comercio exterior.

Los ingresos

Las proyecciones macroeconómicas figuran en el Presupuesto por dos motivos. En primer lugar, porque sirven para dar una idea del panorama económico al que se enfrentará la política pública y por tanto qué prioridades se deberían atender en la planificación de gastos. En segundo lugar, porque hay ciertas variables macroeconómicas cruciales a la hora de estimar los ingresos. Estos son un componente fundamental, junto a los gastos, para estimar el resultado fiscal, que hace a las necesidades de endeudamiento. **Son justamente el nivel de gasto y de endeudamiento las dos variables clave que el Congreso autoriza cuando aprueba el Presupuesto.**

A pesar de las recién mencionadas diferencias entre las estimaciones privadas y oficiales en cuanto a diversas variables macroeconómicas, **la estimación de ingresos para 2014 suena razonable.** El aumento de 27% en los ingresos (y 25% en la recaudación tributaria) es verosímil, aunque incompatible con las tasas de inflación (10%) y crecimiento oficiales (6,1%), a menos que se produzca un significativo incremento de la presión tributaria. Ello iría a contramano de los recientes anuncios de reducir el Impuesto a las Ganancias y subir las categorías del monotributo.

Si bien la variación general está en línea con lo previsto, la composición posiblemente termine siendo algo diferente. En particular, los números del Gobierno suponen un fuerte aumento de la recaudación de impuestos al comercio exterior (de casi el 30%), lo que requiere que el comercio crezca, puesto que al integrar el Mercosur, la Argentina no puede subir unilateralmente sus aranceles. Con todas las trabas al comercio exterior existentes, es necesario mucho viento a favor para que este resultado sea posible. Es más probable en cambio que los impuestos ligados con inflación (IVA, Ganancias) generen mayor recaudación a la pronosticada.

Tabla 2. Recaudación total del Sector Público (previo a distribución por coparticipación)

Millones de pesos	2013	2014	Variación
Ganancias	184.477,1	227.872,5	24%
Bienes Personales	9.974,0	12.358,2	24%
IVA neto	243.455,0	305.761,0	26%
Impuestos internos	15.984,3	19.742,0	24%
Ganancia Mínima Presunta	1.703,8	2.010,5	18%
Derechos de importación	23.808,2	31.153,0	31%
Derechos de exportación	68.863,2	88.536,1	29%
Tasa de estadística	426,5	561,0	32%
Naftas	14.000,5	17.654,3	26%
Gasoil	6.173,3	8.325,9	35%
Otros combustibles	10.406,5	13.018,1	25%
Monotributo	4.719,1	5.793,9	23%
Créditos y Débitos Bancarios	56.236,5	69.990,9	24%
Otros impuestos	5.198,3	7.725,2	49%
Subtotal recursos tributarios	645.426,3	810.502,6	26%
Contribuciones a la Seguridad Social	229.074,4	286.814,2	25%
Total	874.500,7	1.097.316,8	25%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2014.

Por orden de importancia en los recursos, siguiendo a los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social, están las rentas de la propiedad que representan alrededor del 9% de los recursos corrientes de la Administración Nacional. El proyecto de ley de presupuesto estima en cerca de 58 mil millones los ingresos en rentas de la propiedad para 2013, y casi 85 mil millones en 2014, lo que implica un aumento de casi 45%. De esas rentas, 33% provienen del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, el cual acumula los ahorros de las ex AFJP) y casi todo el resto se origina en las utilidades del BCRA. Se nota, así, la creciente importancia de estos ingresos en las cuentas públicas. Cabe destacar **que las rentas del FGS deberían volver al mismo fondo, tal como dicta el Decreto 897/2007 (art. 3, inc. c)**. Estas rentas tienen entonces una asignación específica, que es capitalizar el FGS, destinado al pago de jubilaciones y pensiones.

El gasto

Desvíos en 2013 y posibles desvíos en 2014

Un número más cuestionable que los ingresos en la Ley de Presupuesto 2014 es el nivel de gasto, tal como se puede ver en la **Tabla 3**.

Tabla 3. Gasto de la Administración Nacional

En millones de pesos y porcentaje	2013	2013	2014	2013	2014 inicial /
	Inicial	Proyectado	Inicial	proyectado /2013 inicial	2013 proyectado
Fuente	PRESUPUESTO 2013	PRESUPUESTO 2014			
Administración gubernamental	39.939,0	44.674,8	50.454,9	11,9%	12,9%
Defensa y seguridad	34.903,9	42.269,5	46.557,6	21,1%	10,1%
Gasto social	395.607,3	444.279,5	527.828,3	12,3%	18,8%
Servicios económicos	102.572,5	145.276,6	157.348,3	41,6%	8,3%
Intereses de la deuda pública	55.606,6	44.695,1	77.353,6	-19,6%	73,1%
TOTAL	628.629,2	721.195,5	859.542,7	14,7%	19,2%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ley de Presupuesto 2013 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2014.

En 2013, según las cifras del Gobierno, el nivel de gasto terminará siendo al menos 15% mayor al autorizado por el Congreso. Ello ocurrirá a pesar de que los \$20.000 millones previstos en el presupuesto de este año el pago del cupón de PBI 2012, se terminaron reasignando para otros fines, debido a que el crecimiento del PIB real del año pasado fue menor al 3,26% (valor a partir del cual se generaba esa obligación).

El mayor desvío durante lo que va del año ocurrió en el rubro Servicios Económicos, que incluye los subsidios en transporte y energía. El Gobierno preveía dejar congeladas estas

transferencias, pero ello no fue posible y debió aumentar el presupuesto en 41,6% para esta finalidad de gasto. Observando, además, el grado de ejecución del gasto en el sitio del ciudadano⁴, se observa que esta partida tiene los niveles más altos de ejecución a pesar del aumento en el presupuesto vigente ya citado. Por lo tanto, es posible que este siga aumentando antes de finalizar el año. Asimismo, resulta poco plausible el valor presupuestado para este mismo rubro en el Presupuesto 2014, que contempla una variación interanual de 8,3%. Parece haber una subestimación de las necesidades de gasto para el año entrante, que probablemente se corrija durante el año: mediante decretos y resoluciones que amplíen el crédito presupuestario para esta partida, a menos que se implemente una política muy diferente en cuanto a subsidios en energía y transporte.

El gasto por finalidad y función

Otra de las formas de poner la lupa sobre el gasto público es mirar su clasificación por finalidad y función, que presenta el gasto según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Por eso, permite determinar el destino económico y social que el Estado le dará al gasto público durante el año. En la **Tabla 4** se puede ver el gasto presupuestado para 2014, según su clasificación por finalidad y función, así como sus variaciones respecto a 2013 y 2012.

⁴ <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar>

Tabla 4. Gasto presupuestado por finalidad y función 2013 y 2014. Variaciones interanuales.

	I. Presupuesto 2013	II. Variación nominal 2012-2013	III. Diferencia entre presupuestado y vigente* 2013	IV. Presupuesto 2014	V. Variación nominal 2013-2014 (IV-I)	
Administración Gubernamental	39.939,0	21,55%	14,03%	50.454,9	10.515,9	26,33%
.Legislativa	3.218	40,50%	8,57%	4.445,2	1.227,7	38,16%
.Judicial	10.102	20,18%	0,63%	13.337,6	3.235,5	32,03%
.Dirección superior ejecutiva	4.545	24,36%	26,51%	5.807,4	1.262,1	27,77%
.Relaciones exteriores	3.564	27,88%	4,36%	5.069,9	1.505,6	42,24%
.Relaciones interiores	14.597	20,61%	13,29%	17.504,5	2.907,8	19,92%
.Administración Fiscal	2.764	0,86%	70,49%	2.916,4	152,1	5,50%
.Control de la gestión pública	668	36,87%	1,91%	828,7	160,2	23,97%
.Información y estadísticas básicas	480	24,05%	0,62%	545,2	64,7	13,48%
Servicios de defensa y seguridad	34.903,9	19,77%	5,98%	46.557,6	11.653,8	33,39%
.Defensa	14.170	31,21%	2,46%	17.709,5	3.539,5	24,98%
.Seguridad Interior	16.290	11,00%	9,15%	23.282,6	6.992,4	42,92%
.Sistema Penal	3.005	28,44%	8,28%	3.691,1	686,5	22,85%
.Inteligencia	1.439	8,52%	-0,19%	1.874,4	435,4	30,26%
Servicios sociales	395.607	30,55%	3,48%	527.828,3	132.221,0	33,42%
.Salud	24.983	39,26%	7,29%	29.561,3	4.578,3	18,33%
.Promoción y asistencia social	12.389	9,69%	-3,26%	14.071,1	1.682,0	13,58%
.Seguridad Social	281.887	33,46%	0,21%	380.994,1	99.106,8	35,16%
.Educación y cultura	47.780	24,18%	6,13%	60.885,7	13.105,3	27,43%
.Ciencia y técnica	10.246	25,91%	5,28%	13.323,8	3.077,9	30,04%
.Trabajo	3.953	20,65%	0,00%	4.574,9	622,0	15,74%
.Vivienda y urbanismo	5.874	8,31%	112,48%	13.373,6	7.499,7	127,68%
.Agua potable y alcantarillado	8.495	16,88%	19,98%	11.043,8	2.549,1	30,01%
Servicios Económicos	102.573	7,98%	42,41%	157.348,3	54.775,7	53,40%
.Energía, combustible y minería	43.270	0,14%	79,08%	79.561,4	36.291,6	83,87%
.Comunicaciones	6.380	11,78%	41,60%	8.186,3	1.806,7	28,32%
.Transporte	41.429	19,06%	13,91%	56.020,1	14.591,1	35,22%
.Ecología y medioambiente	2.345	14,27%	4,33%	2.651,3	306,0	13,05%
.Agricultura	4.176	10,52%	15,15%	5.154,8	978,6	23,43%
.Industria	2.068	20,85%	7,23%	2.979,8	911,3	44,06%
.Comercio turismo y otros servicios	2.637	-25,56%	-0,65%	2.458,9	-178,2	-6,76%
.Seguros y finanzas	267	35,61%	0,00%	335,6	68,6	25,69%
Deuda Pública	55.607	23,27%	-34,85%	77.353,6	21.747,1	39,11%
.Servicios de la deuda pública	55.607	23,27%	-34,85%	77.353,6	21.747,1	39,11%
TOTAL	628.629,2	24,45%	7,25%	859.542,7	230.913,5	36,73%

*El gasto vigente es el publicado al 6 de octubre en el sitio del ciudadano

Fuente: CIPPEC, sobre la base de presupuestos 2012 y 2013, sitio del ciudadano y proyecto de presupuesto 2014.

La **Tabla 4** compara las variaciones interanuales entre los presupuestos 2012-2013 y 2013-2014. Además, la columna III muestra la diferencia entre el gasto vigente (gasto presupuestado inicial más las modificaciones presupuestarias que se hicieron durante el año), con el presupuestado inicial. Esto permite observar los rubros en los que se registraron las principales modificaciones al presupuesto durante lo que va de 2013.

El análisis de esta tabla resulta útil para debatir sobre las prioridades del Gobierno para 2014. En el rubro de **administración gubernamental**, para relaciones exteriores se verifica un aumento del 42% respecto al presupuesto 2013 (bastante más alto que el 28% que había aumentado en 2013 respecto a 2012). Por el otro lado, los rubros **control de la gestión pública** e **información y estadísticas básicas** varían de manera más moderada que en años anteriores: entre 2012 y 2013, el aumento para estas funciones fue del 37% en el primer caso y del 24% en el segundo. Pero para 2014 se prevén aumentos del 24% y el 13% respectivamente, lo cual, especialmente en el segundo

caso, representa una disminución real del presupuesto si se toman en cuenta los niveles esperados de inflación.

En materia de **defensa y seguridad**, llama la atención el significativo aumento de presupuesto para **seguridad interior** (43% respecto al gasto presupuestado para 2013 y 30%) para inteligencia. El presupuesto 2013 aumentaba un 11% y un 8% estos rubros respecto a 2012. Esto muestra que el gobierno nacional pretende fortalecer ambas funciones durante 2014.

Los **servicios sociales** merecen una mención aparte. Las prioridades parecen estar dirigidas al sector de **infraestructura**: el sector **vivienda y urbanismo** aumenta su presupuesto un 127% respecto a 2013, pero puede verse en el presupuesto vigente (columna III) que ya durante este año se había duplicado el presupuesto gracias a modificaciones presupuestarias. La función **agua y alcantarillado** aumentará un 30%, pero esta variación se reduce a menos de la mitad si se tiene en cuenta que el presupuesto vigente en 2013 ya aumentó casi un 17%. La función **promoción y asistencia social** es una de las que parece perder importancia. En lo que va de 2013, su presupuesto se redujo un 3,26% y la variación esperada para 2014 es cercana al 14% (comparada con el presupuesto original de 2013). Si se tiene en cuenta la inflación esperada (por las estimaciones privadas), estos valores representan disminuciones reales. Por último, la función de salud, que había aumentado un 39% entre 2012 y 2013, variará su presupuesto en un 18% para 2014.

Los **servicios económicos**, como se dijo, lucen subestimados. La variación entre los presupuestos 2013 y 2014 sobrepasa el 50%. Sin embargo, este gasto fue aumentado durante 2013 más de un 40% respecto al presupuestado (columna III), por lo cual, se espera que el ritmo de aumento sea aún mayor en 2014. Al interior de este rubro, una variación llamativa es la de **energía, combustible y minería**, que casi alcanza el 84% (aunque si se piensa que el presupuesto vigente 2013 ya aumentó esta partida casi un 80%, dicha variación luce todavía escasa). El presupuesto de esta función incluye gran parte de los subsidios a la energía. Otra de las funciones que tiene un considerable aumento de presupuesto es **industria**.

Por último, los **servicios de deuda pública** aumentarán nominalmente un 40% respecto al presupuesto de 2013. El presupuesto aprobado para 2013 se vio disminuido en un 35% por la cancelación del pago del cupón de PBI.

El **gráfico 1** es un ejercicio que muestra cuánto se asignará a cada función por cada peso del gasto de la administración nacional.

Gráfico 1. Presupuesto de la Administración Nacional 2014 por cada peso de gasto, clasificado por función



Fuente: CIPPEC, sobre la base de proyecto de presupuesto 2014.

Como se puede ver en el **Gráfico 1**, la mayor parte del presupuesto de la Administración Nacional está asignado a la función Seguridad Social (44%), que alcanza para 2014 los 380.000 millones de pesos. De este presupuesto, el 85% corresponde a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

ANSES utiliza el 83% de su presupuesto para hacer frente a prestaciones previsionales de seguridad social; con el 17% restante, se financia otros gastos como el que genera la asistencia financiera al Programa Conectar Igualdad, al Programa PRO.CRE.AR Bicentenario o bien, a gastos figurativos que terminan siendo transferencias a otras áreas del sector público.

En cuanto a los ingresos, vale recordar que ANSES percibe (además de las contribuciones a la seguridad social) los aportes personales, los aportes patronales, rentas de la propiedad y otros ingresos (ingresos del pilar contributivo), una importante suma de fondos tributarios, provenientes de la detracción del 15% de la masa coparticipable bruta, el 20% de Ganancias, el 70% de lo recaudado por monotributo, parte de lo recaudado por impuestos a los combustibles y el 11% del IVA. Esto disminuye la proporción de ingresos nacionales destinados a las provincias. El porcentaje que representan ambos pilares en el total de los ingresos puede verse en la

Tabla 5.

Tabla 5. Ingresos de la ANSES. Período 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos totales (en millones de \$)	126.911	169.272	215.982	264.092	432.377
<i>Ingresos pilar contributivo (contribuciones + otros ingresos)</i>	73%	73%	74%	73%	78%
<i>Ingresos tributarios (detracción coparticipación + otros tributos)</i>	27%	27%	26%	27%	22%
Resultado financiero como % del total de ingresos	10%	9%	14%	8%	10%

Los datos de 2014 están incluidos en el proyecto de presupuesto.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Sitio del Ciudadano y proyecto de presupuesto 2014.

Los ingresos tributarios de ANSES son un resabio de los años en los que existía el sistema privado de AFJP (de capitalización) y el organismo era estructuralmente deficitario; es decir que los aportes de los trabajadores eran insuficientes para afrontar las jubilaciones de los pasivos. Sin embargo, desde la estatización de las AFJP, ANSES es un organismo superavitario.

Algunas provincias (Santa Fe, Córdoba, San Luis, Corrientes y Santa Cruz) están buscando una reforma del sistema previsional que les devuelva los montos que actualmente se detraen de impuestos coparticipables. En la última fila de la

Tabla 5 se muestra el resultado financiero como porcentaje del total de ingresos de la entidad. Como puede verse, aunque es abultado, el resultado es menor a los ingresos tributarios que percibe la entidad. Una reforma de este tipo volvería a colocar a la ANSES en una situación deficitaria si no se plantean al mismo tiempo fuentes alternativas de ingresos para el organismo.

El gasto por programas

El gasto público puede ser desagregado también hasta el nivel de Programas. La ley de Presupuesto de cada año muestra los programas de gasto de todas las jurisdicciones junto con las metas físicas que planea ejecutar durante ese período. En la **Tabla 6** se observan los programas de gasto social más relevantes en términos presupuestarios, con sus metas más destacadas.

Tabla 6. Programas sociales más relevantes, presupuesto y metas para 2014

Programas de Educación		
Programa	Presupuesto 2014 (en \$)	En % del total del presupuesto en educación
Desarrollo de la Educación Superior <i>Metas destacadas: 1.518.586 alumnos; 82.652 egresados; 27.000 docentes investigadores; más de 50 mil becarios.</i>	31.788.088.087	70%
Fondo de Incentivo Docente	5.448.959.000	12%
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	1.907.301.050	4%
Infraestructura y equipamiento <i>Metas destacadas: 330 escuelas atendidas; 2.801 aulas equipadas; 241.769 metros cuadrados construidos</i>	1.433.368.044	3%
Programas de Salud		
Programa	Presupuesto 2014 (en \$)	En % del total del presupuesto en salud
Atención de la Madre y el Niño <i>Metas destacadas: 16 millones de kg. de leche entregados; 1.950.000 tratamientos entregados; 1.500.000 análisis realizados; 120 pacientes con cardiopatías congénitas operados</i>	1.454.282.964	10%
Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos <i>Metas destacadas: 500.000 tratamientos entregados contra influenza AH1N1; 31 millones de dosis de vacunas entregadas; más de 6 millones de niños vacunados.</i>	1.340.849.488	9%
Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	3.542.472.130	25%
Programas de Desarrollo Social		
Programa	Presupuesto 2014 (en \$)	En % del total del presupuesto en Desarrollo Social
Pensiones no contributivas <i>Metas destacadas: 1.359.750 pensionados (por vejez, invalidez, leyes especiales, madres de más 7 ó más hijos, pensiones otorgadas por legisladores)</i>	36.728.987.755	76%
Seguridad Alimentaria <i>Metas destacadas: 12.375 comedores asistidos; 17 millones de ayudas alimentarias; 590.200 huertas (comunitarias, familiares y escolares).</i>	2.498.936.485	5%
Programa del Ingreso Social con Trabajo <i>Metas destacadas: 3 millones de incentivos liquidados y 573 organizaciones promovidas.</i>	5.006.769.529	10%

NOTA: Los nombres de los programas de gasto establecidos en el presupuesto pueden no coincidir con el nombre en que comúnmente se llama al Programa como política pública.

Fuente: Proyecto de ley de presupuesto 2014.

Las modificaciones al presupuesto

El análisis previo del gasto presupuestado debe hacerse a sabiendas de que el monto total autorizado por el Congreso de la Nación es usualmente modificado por el Poder Ejecutivo, así como el destino de muchas de las partidas.

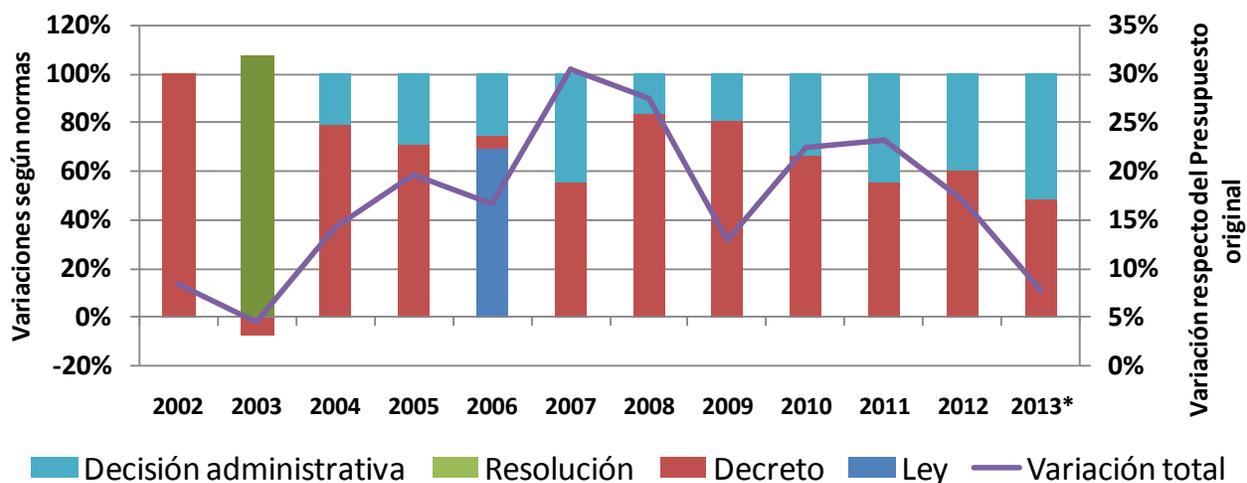
Las adiciones al presupuesto no son constantes. En los últimos diez años pasaron del 5% respecto al presupuesto aprobado hasta el 30% en 2007. En 2013, las ampliaciones alcanzaron el 17%, y de enero a diciembre de 2013 ya alcanzaron el 7% (y llegaría al menos hasta un 14,7% según el Presupuesto 2014). Estos porcentajes solo incluyen ampliaciones y no toman en cuenta las modificaciones de los destinos entre partidas de gasto.

Si se analizan los cambios introducidos en los últimos años, se destaca que la mayor cantidad se ejecuta mediante decisiones administrativas del jefe de Gabinete. Estas normas están legalmente respaldadas por dos instrumentos: en primer lugar, la Ley 26.124 (más conocida como ley de Súperpoderes), que modifica a la Ley de Administración Financiera. En segundo lugar, los artículos que se repiten año a año en la ley de presupuesto, que facultan al jefe de Gabinete a introducir modificaciones.

Si bien las decisiones administrativas son mayores en cantidad, los decretos de necesidad y urgencia (DNU) son los instrumentos preferidos para formalizar las grandes ampliaciones al presupuesto. En los últimos años, se emitieron uno o dos decretos anuales que introducen más de la mitad de los fondos que se amplían en todo el período (ver

Gráfico 2).

Gráfico 2. Modificaciones presupuestarias según tipo de norma utilizada y variación total respecto al presupuesto original. Período 2002-2013



*Para el año 2013 solo se calculan las ampliaciones hasta el 15 de septiembre.

Fuente: CIPPEC.

Las provincias en el presupuesto

Una de las formas de analizar el peso de las provincias en el presupuesto es mediante la clasificación del gasto por ubicación geográfica (es decir, aquella que muestra el gasto nacional que se invertirá en cada provincia). Esta información puede verse en la **Tabla**.

Tabla 7: Gasto de la administración nacional por ubicación geográfica. Presupuesto 2014

UBICACIÓN GEOGRÁFICA	Total 2014	% del total 2014	per cápita 2014
CABA	262.457.718.205	30,53%	90.811,07
Buenos Aires	174.541.787.468	20,31%	11.170,61
Córdoba	37.276.800.872	4,34%	11.265,70
Santa Fe	35.122.600.222	4,09%	10.994,58
Mendoza	22.429.025.513	2,61%	12.898,18
Tucumán	19.338.010.647	2,25%	13.353,25
Salta	13.967.887.462	1,63%	11.501,50
Entre Ríos	13.865.388.521	1,61%	11.218,01
Río Negro	12.360.710.232	1,44%	19.354,59
Chaco	12.236.073.595	1,42%	11.595,33
Misiones	11.065.781.649	1,29%	10.045,25
S. del Estero	10.810.660.094	1,26%	12.369,09
Corrientes	10.442.213.053	1,21%	10.520,11
San Juan	9.946.696.266	1,16%	14.604,84
Chubut	8.485.558.236	0,99%	16.667,50
Jujuy	8.275.423.691	0,96%	12.290,71
Formosa	7.720.932.239	0,90%	14.563,35
Santa Cruz	7.659.653.523	0,89%	27.958,61
Neuquén	7.063.854.367	0,82%	12.813,88
La Rioja	6.257.812.735	0,73%	18.756,07
Catamarca	5.986.101.096	0,70%	16.274,19
La Pampa	5.912.188.370	0,69%	18.536,35
San Luis	5.777.839.954	0,67%	13.365,04
T. del Fuego	2.258.532.526	0,26%	17.755,06
Interprovincial	33.691.378.384	3,92%	
Nacional	63.354.461.915	7,37%	
Binacional	1.024.077.967	0,12%	
No Clasificado	50.213.520.623	5,84%	
TOTAL PRESUPUESTO	859.542.689.425		

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Proyecto de presupuesto 2014,

El gasto asignado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no debe ser tomado en cuenta a efectos comparativos debido a que a esta jurisdicción se le asigna gran parte de los gastos administrativos de los programas nacionales, todo el gasto del Congreso nacional y la mayor parte del Poder Judicial de la Nación. Por lo demás, se observa que las cinco provincias que más reciben son Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Tucumán. Sin embargo, si trasladan estos montos a gasto per cápita, las provincias más beneficiadas no son las más pobladas. De hecho, la provincia que más gasto nacional por habitante recibe es Santa Cruz (unos \$28.000 anuales); mientras que la que menos recibe es Misiones (\$10.045). Se podría aducir que el cálculo en Santa Cruz arroja un resultado tan alto porque es una provincia con pocos habitantes (algo más de 270.000, según el censo 2010). Sin embargo, los fueguinos, que son aún menos (unos 127.000) recibirán un gasto per

cápita de \$17.700. Esto, lejos de atenuar las diferencias de desarrollo ya existentes entre las 24 jurisdicciones, parece profundizarlas. Si bien estos montos son estimativos⁵, debería reverse la tendencia general en la asignación geográfica del gasto nacional.

Esta clasificación del gasto puede solo analizarse en la etapa de gasto presupuestado, pero su efectiva ejecución no puede ser controlada (o las modificaciones que existiesen durante el año), debido a que el año pasado se dejó de publicar el gasto ejecutado por asignación geográfica en el sitio del ciudadano, que muestra la ejecución presupuestaria nacional de forma quincenal.

En materia de transferencias, el presupuesto prevé que la coparticipación a las provincias alcance un monto de \$276.109 millones en 2014, lo que equivale a casi un 25% de aumento respecto a lo que se estima que se coparticipará durante 2013. Además, como se observa en la **Tabla 8**, se prevé un aumento del 0,2% en las transferencias corrientes y del 12,3% de las transferencias de capital. **Dados los niveles de inflación, ambos porcentajes representan disminuciones reales de las transferencias.**

Tabla 8. Recursos a provincias en el proyecto de presupuesto 2014. En millones de peso

CONCEPTO	2013	2014	Diferencia en millones de \$	% de variación 2014/2013
Cop. Federal ⁽¹⁾	221.427	276.109	54.682	24,7%
Transf. Corrientes ⁽²⁾	14.870	14.894	24	0,16%
Transf. Capital ⁽²⁾	29.197	32.787	3.590	12,3%
TOTAL	265.494	323.790	58.296	22%

El monto para 2013 es una estimación propia

Fuente: Estimación contenida en el proyecto de presupuesto 2014.

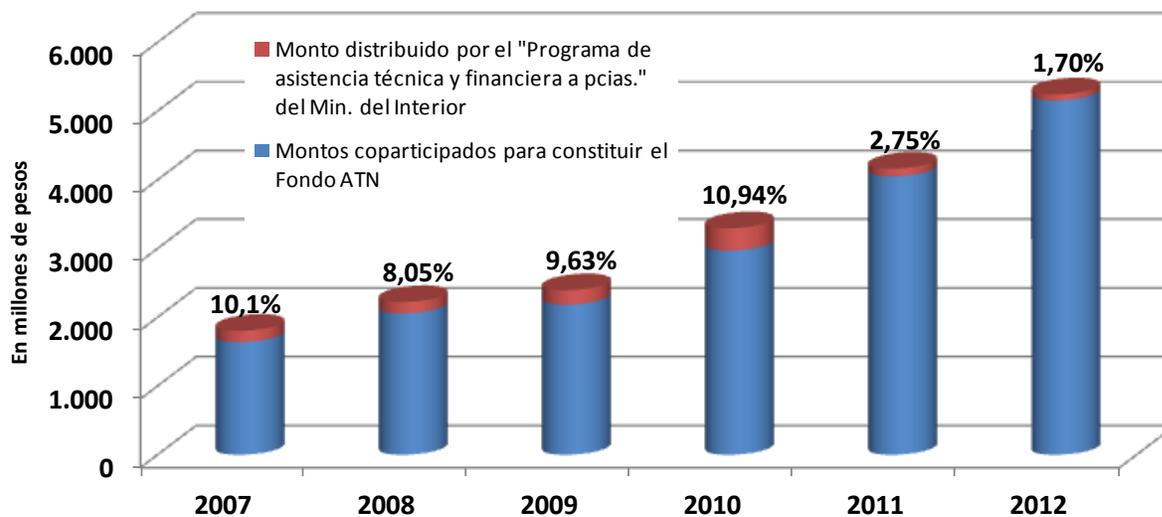
Uno de los puntos para destacar es que se prorroga para 2014 la vigencia de la afectación específica de recursos coparticipables prevista en el artículo 7 de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE), lo que asegura la distribución automática de estos recursos a los municipios, para gastos vinculados con la finalidad educación (art. 23).

Además, las provincias contarán en 2014 con una prórroga de los artículos 1 y 2 de la Ley 26.530, que exceptúa la aplicación de las restricciones clave de la Ley de Responsabilidad Fiscal (referentes a límites al gasto corriente, mantenimiento de equilibrio financiero, endeudamiento y modificaciones presupuestarias). Vale recordar que estas excepciones se realizaron en el contexto de crisis internacional suscitado en 2008/2009. Sin embargo, el contexto actual (y el previsto oficialmente para 2014) dista bastante de lo que fue la economía argentina durante esos años. Parece incongruente continuar con esta laxitud fiscal si se proyecta un crecimiento económico del 6,2%, un aumento de los ingresos del 27% y un aumento de fondos coparticipados del 25%.

⁵ Son estimativos porque el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), del que surge esta información, no informa el gasto por ubicación geográfica de manera limitativa (como sí lo hace con otras clasificaciones del gasto), sino solo de modo indicativo.

Otro de los modos que puede utilizar el gobierno nacional para transferir fondos a las provincias son los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Sin embargo, la no distribución de estos ATN es también una tendencia en los últimos años. Como ejemplo puede verse el **Gráfico 3**, que muestra el período 2007-2012, en el cual el fondo acumuló \$18.000 millones, pero solo se distribuyó un 5,8% de ese total⁶.

Gráfico 3. Constitución del Fondo ATN y montos distribuidos (en millones de pesos). Años 2007-2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la Comisión Federal de Impuestos y el Sitio del Ciudadano (septiembre de 2013).

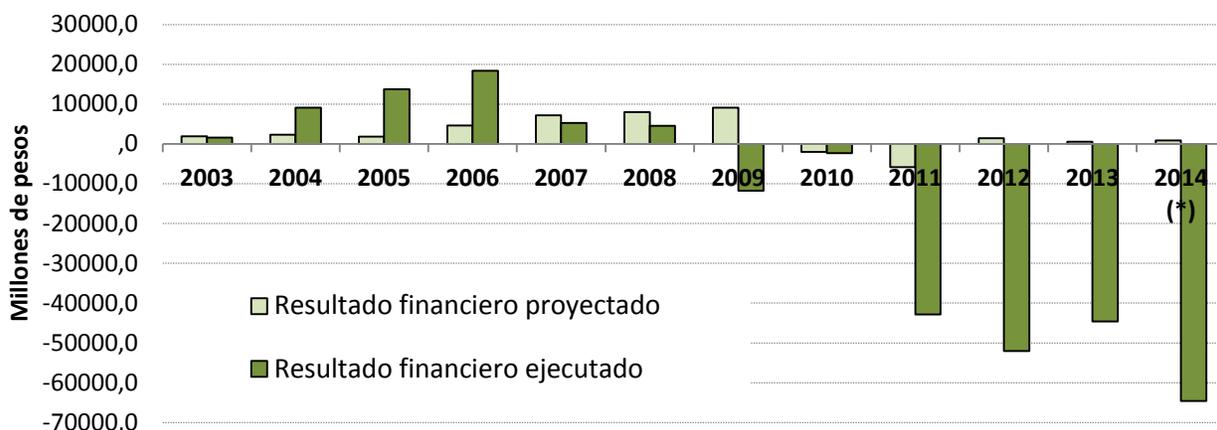
Por último, la ley de presupuesto contempla el pago de un monto nominalmente fijo para las provincias que no ingresaron en 2002 al canje de deuda propuesto por el gobierno nacional. En su artículo 65, esta ley determina los importes a remitir mensualmente para las provincias de La Pampa (\$3,37 millones), Santa Cruz (\$ 3,38 millones), Santiago del Estero (\$6,79 millones), Santa Fe (\$14,97 millones) y San Luis (\$4,03 millones). Estos incentivos, si bien son positivos, perdieron importancia por ser sumas fijas, además de ser sustancialmente menores a los beneficios que se les da a las provincias más endeudadas que se acogen a programas de desendeudamiento como el que se realizó en 2010 (ver Decreto 660/10, Programa Federal de Desendeudamiento Provincial, cuyo fondo de \$9.800 millones provino de ATN no distribuidos). Dada su complicada situación financiera, varias provincias tienen hoy la expectativa de que su deuda con el gobierno nacional vuelva a reducirse mediante algún programa similar.

⁶ Probablemente, este porcentaje sea incluso menor, debido a que para calcularlo se tomó el total del gasto devengado en el Programa de asistencia técnica y financiera a provincias, cuya principal (pero no única) función es distribuir el fondo de ATN.

Un resultado posible

Según estimaciones de CIPPEC, el gasto muy probablemente termine aumentando al menos un 7,6% durante 2014 respecto del presupuesto que el gobierno está enviando al Congreso para responder a la inercia inflacionaria de la economía. Ello llevaría al gasto a superar los \$900.000 millones el año entrante.

Gráfico 4. Resultado financiero inicial versus real. Período 2003-2014. En millones de pesos.



Fuente: CIPPEC, sobre la base de informes de ejecución del gasto de la Administración Nacional, base devengado, Proyecto de Presupuesto 2014 y estimaciones propias para 2014.

Aún con estimaciones moderadas, ese nivel de gasto implicaría un déficit mayor a los 60 mil millones de pesos. Tal como se observa en el **gráfico 4**, lejos de los superávits gemelos de 2003-2008, en los últimos años el resultado financiero se viene deteriorando. Si bien se proyectó negativo solo en 2010 y 2011, el resultado es sistemáticamente rojo desde 2009 y se espera que para 2014 alcance un nivel cercano al 2% del PBI.

El financiamiento

La ley de presupuesto 2014 estima un resultado financiero equilibrado de \$869 millones, mientras proyecta un monto de \$280.435 millones en concepto de Amortizaciones de Deuda, lo que implicaría una necesidad bruta de financiamiento de \$279.566 millones.

No obstante, como se dijo en el anterior apartado, resulta evidente que sobre la base de parámetros más realistas, el resultado financiero del próximo año lejos de ser equilibrado arrojará un déficit del orden de \$65.000 millones, en cuyo caso las necesidades de financiamiento alcanzarían \$345.000 millones.

En relación con las Amortizaciones de la Deuda, se destaca la cancelación de Adelantos Transitorios del BCRA por \$157.861 millones que la Administración Nacional deberá afrontar el próximo ejercicio y que representa el 56% del total de los compromisos previstos. Se contempla también cancelar vencimientos de títulos públicos y letras intra-sector público por \$26.143 millones y 14.944 millones respectivamente y la cancelación de un préstamo del Banco de la Nación Argentina por \$16.946 millones. Asimismo el gobierno nacional deberá hacer frente, en la proporción correspondiente a 2014, a la deuda contraída en el marco del Programa Federal de

Desendeudamiento de las Provincias por \$11.676 millones, oportunidad en que refinanció la deuda de un conjunto de jurisdicciones provinciales.

La estructura de los compromisos en materia de deuda pública se encuentra fuertemente sesgada hacia organismos e instituciones del propio sector público. **Esto es la consecuencia del proceso de sustitución de acreedores que desde hace años se observa en la política de crédito público: disminución de deuda con tenedores privados y organismos multilaterales y mayor exposición con el Banco Central, ANSES y otros organismos estatales que cuentan con cajas superavitarias.**

Esta política llegará a su máxima expresión en 2014, puesto que ante la decisión y/o imposibilidad del Estado nacional de obtener fondos en los mercados voluntarios de crédito, **el financiamiento compulsivo a través del Banco Central y otros organismos públicos se acrecentará, tal como lo reflejan los principales componentes del endeudamiento público para el próximo año.**

Tabla 7. Endeudamiento Neto. Principales rubros-en millones de \$

	Endeudamiento	Amortizaciones	ΔEndeudamiento Neto
Adelantos Transitorios BCRA	177.973	157.861	20.102
Operaciones intra S. Pub.	52.902	14.944	37.958
Org. Internacionales	20.966	9.102	11.864
Préstamos BNA	16.946	16.946	-
Títulos Públicos	90.198	26.143	64.055

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2014.

En este sentido, el Tesoro proyecta financiarse a través del Banco Central por un monto de \$17.973 millones vía Adelantos Transitorios, incrementando su deuda con la institución en \$20.000 millones, teniendo en cuenta que se cancelarán \$157.861 millones por igual concepto. Adicionalmente, se tomará deuda por \$52.902 millones a través de operaciones intra-sector público, aumentando también en este rubro el endeudamiento neto por \$37.958 millones, ya que operarán cancelaciones por \$14.944 millones. Lo que resulta poco probable es la obtención de financiamiento mediante la colocación de Títulos Públicos a largo plazo por \$90.198 millones, en función de las restricciones existentes en el acceso a los mercados de crédito.

Estimamos que una gran parte de esta fuente será sustituida por reservas del Banco Central por un monto de US\$9.855 millones equivalente a \$62.300 millones, en el marco de la autorización conferida por el artículo 50 del proyecto de ley para integrar el Fondo de Desendeudamiento. Como contrapartida, el Tesoro colocará una o varias letras intransferibles hasta alcanzar dicho monto, tal como viene realizando en los últimos años. Es decir, gran parte de los títulos públicos de largo plazo que se estima colocar en el mercado el próximo año se reemplazarán por letras intransferibles colocadas en la entidad monetaria.

Tabla 8. Resultado y Financiamiento. en millones de \$

1 Déficit fiscal estimado	\$ 65.000
2 Amortización Deuda	\$ 280.435
3 Necesidades de financiamiento (1+2)	\$ 345.435
4 Financiamiento garantizado	\$ 331.087
Adelantos transitorios BCRA	\$ 177.973
Operaciones intra S. Públ.	\$ 52.902
Desembolso Org. Internac.	\$ 20.966
Préstamos BNA	\$ 16.946
Letras BCRA (reservas)	\$ 62.300
Brechas a financiar (3-4)	\$ 14.348

*El análisis de la brecha de financiamiento se limita al déficit estimado, el endeudamiento y la amortización de deuda.
Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2014.

Como puede observarse, de los \$345.435 millones de necesidades financieras para el próximo año, \$331.087 millones se encuentran garantizados, por lo que la brecha de financiamiento de \$14.348 millones no resultará determinante y seguramente será cubierta con mayor emisión monetaria o préstamos de instituciones del propio sector público. **Como contrapartida, se acentuará el deterioro patrimonial del Banco Central y se subejecutarán gastos e inversiones en distintas áreas del Estado.**

El articulado

En la ley se incluyen usualmente algunos artículos que no deberían estar en la ley de presupuesto sino que deberían ser tratados aparte, en otras leyes. La ley de Administración Financiera expresa en su artículo 20 que las leyes de presupuesto “contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.”

Por ello, habría que mencionar algunos artículos que, si bien tienen impacto presupuestario, por la materia que regulan exceden los temas a los que deberían circunscribirse las leyes de presupuesto. Tales son los casos de:

- **Artículo 19:** se autoriza al Ministerio de Economía a incrementar el aporte para la constitución del Fondo Argentino de Hidrocarburos por hasta 2000 millones de dólares adicionales durante 2014. Este fondo tiene por objeto la realización de préstamos o aportes de capital para exploración, explotación, industrialización o comercialización de hidrocarburos en empresas del sector en las que el Estado Nacional tenga injerencia.
- **Artículo 30:** se autoriza al PEN a importar combustibles eximiendo a dichas operaciones del pago de los respectivos impuestos.
- **Artículo 32:** se prorroga hasta el 31/12/17 el plazo de vigencia del régimen de promoción de inversiones en obras de infraestructura y bienes de capital.

- **Artículo 73:** se crea el Fondo Nacional de Desarrollo de Proyectos Estratégicos con el objetivo de fomentar la exportación de servicios y equipamiento de producción nacional, que sean declarados estratégicos por el PEN.

Conclusiones

Muchos dicen que el presupuesto es un dibujo y que por lo tanto, no vale la pena analizarlo. No obstante, desde CIPPEC creemos que hay algunos aspectos del Presupuesto que son muy rescatables y presentan la mejor información disponible, sin negar que existe aún mucho espacio para mejorar.

Entre los números más defendibles está la proyección de ingresos. Si bien la estructura de impuestos termine siendo levemente diferente, con una mayor participación de impuestos sensibles a la inflación, como IVA y Ganancias, el nivel esperado de ingresos para 2014 resulta considerablemente verosímil. Asimismo, las estimaciones de gasto tributario, transferencias automáticas a provincias, y pagos de deuda, son valores de referencia creíbles a la hora de pronosticar variables para 2014.

Entre los valores más dudosos, más allá de algunas cuestiones puntuales con las proyecciones macroeconómicas, preocupa el valor comprometido del gasto. El Presupuesto debería ser, de mínima, una autorización del Congreso al Poder Ejecutivo para ejecutar un cierto nivel de gasto y endeudar al gobierno en un monto discutido y acordado. Sin embargo, especialmente a través de Decretos de Necesidad y Urgencia, el gobierno termina aumentando el gasto a lo largo del año y teniendo un déficit mucho mayor al autorizado. Esto viene ocurriendo de manera muy evidente desde 2011 en adelante. Y todo indica que se agravará en 2014. Además de presentar una subestimación de gastos y déficit, se incluyen artículos que no deberían estar en la ley de Presupuesto.

Esto alerta sobre el débil rol del Congreso como actor principal en el proceso presupuestario. El mismo no está logrando hacer respetar ni siquiera la autorización de un nivel de gasto y endeudamiento. En el largo plazo, de perdurar este comportamiento que ni siquiera obedece a moderar el ciclo de crecimiento, se podría poner en duda la estabilidad macroeconómica. Y en el camino, se debilita el rol del presupuesto como herramienta de planificación de políticas públicas y se empobrece su paso por el Poder Legislativo como una instancia deliberativa fundamental en el ejercicio de la democracia.

Acerca de los autores

Walter Agosto. Investigador principal de Política Fiscal del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Contador Público Nacional (Universidad Nacional del Litoral). Magíster en Administración Pública (Universidad Nacional del Litoral). Posgrado en Políticas Sociales (Universidad General San Martín). Fue ministro de Hacienda de la Provincia de Santa Fe y diputado de la Nación. Fue investigador en la Universidad Nacional del Litoral, en la Universidad de Alcalá de Henares (España) y en el Instituto Nacional de Estadística de México. Actualmente es docente de grado y posgrado en la Universidad Católica de Santa Fe y en la Universidad Nacional de Rosario.

Estefanía Casadei. Consultora del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Candidata a magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina). Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (Universidad Argentina de la Empresa).

Luciana Díaz Frers. Investigadora asociada del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional Kiel (Alemania). Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Se desempeñó como asesora del Ministerio de Economía de la Nación. Es autora de numerosas publicaciones y expositora frecuente en seminarios y conferencias sobre política fiscal y federalismo.

Para citar este documento: Agosto, W., Casadei, E. y Díaz Frers, L. (noviembre de 2013). Informe sobre presupuesto 2014. *Informe de monitoreo y evaluación*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico**, e **Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.orgwww.cippec.org