

NOVIEMBRE DE 2012

## INFORME SOBRE LA LEY DE PRESUPUESTO 2013

LUCIANA DÍAZ FRERS | ESTEFANÍA CASADEI | JUAN IGNACIO SURRECO |  
DAMIÁN BONARI | WALTER AGOSTO

# Informe sobre la Ley de Presupuesto 2013

## Índice

Resumen ejecutivo .....	3
Agradecimientos.....	4
Introducción .....	5
1. El gasto .....	6
2. Las ampliaciones al presupuesto.....	14
3. Principales proyecciones macroeconómicas: divergencias con las proyecciones de mercado ...	16
4. Los ingresos .....	16
5. Un resultado más creíble .....	18
6. El financiamiento debajo de la línea .....	19
7. Sobre el articulado .....	21
Conclusiones .....	23
Acerca de los autores.....	24

## Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Gasto total de la Administración Nacional por finalidad y función, 2011-2013. En millones de pesos y porcentaje.....	6
Tabla 2. Resultado de la Administración Nacional de la Seguridad Social, 2005-2013. En millones de pesos. ....	7
Tabla 3. Programas emblemáticos de la política social de la Administración Nacional, 2013 .....	8
Gráfico 1. Gasto de la Administración Nacional en subsidios a transporte, energía y agroalimentos, 2003-2013. En porcentaje del gasto total.....	11
Tabla 4. Gasto Total de la Administración Nacional por ubicación geográfica, 2013. En millones de pesos y porcentaje.....	12
Tabla 5. Gasto total de la Administración Nacional por objeto, 2012-2013. En millones de pesos y porcentaje.....	14
Gráfico 2: Ampliaciones al presupuesto total y por tipo de norma, 2002-2011. En porcentaje.....	15
Gráfico 3: Ingresos totales de la Administración Nacional según presupuesto inicial y ejecutado final, 2003-2013. En millones de pesos y porcentaje. ....	17
Tabla 6. Ingresos totales, gastos totales y resultado financiero de la Administración Nacional, 2009-2013. En millones de pesos y en porcentaje. ....	19
Tabla 7. Fuentes y aplicaciones financieras de la Administración Nacional, 2013. En millones de pesos.....	21
Tabla 8. Brecha financiera de la Administración Nacional, 2013. En millones de pesos.....	21

## Resumen ejecutivo

Del análisis de la Ley de Presupuesto 2013 surge que **el Gobierno Nacional sigue priorizando al gasto social** (alcanzará casi el 63 % del gasto de la Administración Nacional).

Paradójicamente, los programas emblemáticos de protección social solo crecen 7 % anual, lo cual implica una disminución en términos reales.

Así, por ejemplo, la disminución del gasto en “Conectar+Igualdad” no compensa el crecimiento del gasto en otras iniciativas, como la Asignación Universal por Hijo y Embarazo. Para el año entrante se proyecta, también, una disminución en términos reales de subsidios a sectores como energía y transporte.

En líneas generales, la estimación de recursos parece razonable. Pero la de egresos parece subestimar tanto la inercia del gasto público de los últimos años como la presión inflacionaria. Más aún, en un año de elecciones legislativas, la pregunta relevante es: **¿qué cuidará más el gobierno: el resultado fiscal o el resultado electoral?**

Según nuestras estimaciones, el resultado fiscal de 2013 será peor que el proyectado en la ley de presupuesto. En lugar del exiguo superávit pronosticado por el gobierno, esperamos un déficit de entre \$ 19 mil y \$ 38 mil millones. En línea con los años recientes, es posible que esta brecha se financie principalmente a través del Banco Central y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Esto pone de manifiesto **el debilitado rol de un Poder Legislativo**, que no logra restringir el nivel de gasto total ni de deuda. De hecho, es el propio Congreso el que aprueba todos los años el incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal y exime al Gobierno Nacional de la obligación de constituir el fondo anticíclico. De esta manera, permite que la política fiscal se torne procíclica y que se diluyan los beneficios de la política de gestión de la deuda pública que se viene implementando.

## **Agradecimientos**

El Programa de Política Fiscal agradece muy especialmente a Sebastián Rosenzweig por documentar los cambios realizados al Presupuesto en 2011 y 2012.

## Introducción

El 20 de septiembre de 2012, los integrantes del Congreso recibieron el proyecto de ley de Presupuesto de la Administración Nacional para que realizaran un análisis inicial. El miércoles 2 de octubre, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto con dictamen de mayoría. El miércoles 10 de octubre se aprobó en la Cámara Baja. El trámite en el Senado concluyó el miércoles 31, cuando la ley fue sancionada. Formalmente, se cumplieron todos los requisitos. Incluso hubo debates interesantes, con ideas expuestas por el gobierno y análisis de expertos independientes. En estos debates aparecieron tanto aspectos rescatables y otros mejorables en el proyecto de ley de Presupuesto. No obstante, esta ley tan importante -conocida también como “ley de leyes” – fue aprobada prácticamente sin modificaciones –.

El Presupuesto para el año próximo prevé un total de ingresos de \$ 629.216 millones y gastos por \$ 628.629 millones, por lo que el resultado financiero esperado es levemente superavitario, de \$ 587 millones. Sin embargo, el análisis exhaustivo de los datos presentados y la ejecución presupuestaria de la última década, abren algunas dudas acerca de la factibilidad de estas estimaciones.

En este informe se analiza exclusivamente el presupuesto de la Administración Nacional. En primer lugar se examina el gasto de acuerdo con algunas de sus clasificaciones usuales. Luego se presenta la relación entre el presupuesto y las modificaciones presupuestarias que el Poder Ejecutivo Nacional ha venido realizando a lo largo del año fiscal desde el año 2002. En tercer lugar, se realiza un breve comentario sobre las principales proyecciones macroeconómicas. Se presenta, a continuación, cierta evidencia reciente sobre la relación entre los ingresos que se presupuestan y los que efectivamente se recaudan. En quinto lugar, se exponen principalmente las proyecciones de CIPPEC de ingresos, gastos y resultado financiero. Como consecuencia de esto, seguidamente se analizan los mecanismos de financiamiento posibles debajo de la línea para el ejercicio 2013. Posteriormente, se expone una breve reseña sobre algunos artículos de la ley que merecen ser tomados con especial atención.

El abordaje de cada uno de los temas mencionados se realiza con un enfoque en la probabilidad de que los escenarios presentados finalmente ocurran. En ciertos casos nos encontraremos con que las proyecciones, por ejemplo de ingresos, se acercan mucho a la realidad, mientras que en otros veremos que la realidad puede ser muy distinta de lo que se presupone.

# 1. El gasto

## Principales rubros

El análisis del gasto presupuestado, que proyecta una variación interanual total de 16,3 %, permite identificar las prioridades y compromisos del Gobierno Nacional para 2013. Una primera aproximación reconoce la importancia que se da al gasto social. Al analizar el gasto por finalidad, se observa que el gasto social aumentará un 20,1 % respecto de la proyección del gasto de 2012, y alcanzará los \$ 395.607,3 millones, lo que representa 62,9 % del gasto total. El gasto asignado a las finalidades restantes aumenta en menor proporción, a excepción del aumento de 23,2 % en intereses de la deuda pública. Así, se ve un crecimiento de más de 13 % en los gastos en administración gubernamental y en defensa y seguridad, y sólo 2,5 % en servicios económicos. Estrechamente vinculado a esta última finalidad, se puede observar que la única función que prevé un recorte nominal es el gasto en energía, que se vería reducido en un 8,6 %. Aquí están en juego los subsidios, tema que se trata más adelante en este documento.

En la **Tabla 1** se presenta el gasto por finalidad y función ejecutado en 2011, el crédito vigente al cierre de la edición de este Informe, la proyección final para 2012 y el presupuesto para 2013 incluidos en la Ley, así como su variación nominal y como porcentaje del total de gasto<sup>1</sup>.

**Tabla 1. Gasto total de la Administración Nacional por finalidad y función, 2011-2013. En millones de pesos y porcentaje.**

	2011	2012	2012	2013	Variación nominal		% del total	
	Devengado	Vigente (al 4/11/2012)	Proyectado	Proyectado	Monto	%	2012	2013
			<b>PRESUPUESTO 2013</b>					
<b>Administración gubernamental</b>	<b>29.276,6</b>	<b>34.323,7</b>	<b>35.248,7</b>	<b>39.939,0</b>	<b>4.690,3</b>	<b>13,3</b>	<b>6,5</b>	<b>6,4</b>
<b>Defensa y seguridad</b>	<b>24.342,7</b>	<b>29.338,3</b>	<b>30.697,3</b>	<b>34.903,9</b>	<b>4.206,6</b>	<b>13,7</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>
<b>Gasto social</b>	<b>253.977,4</b>	<b>309.085,5</b>	<b>329.499,2</b>	<b>395.607,3</b>	<b>66.108,1</b>	<b>20,1</b>	<b>60,9</b>	<b>62,9</b>
Salud	15.273,6	19.129,2	19.273,8	24.983,0	5.709,2	29,6	3,6	4,0
Promoción y asistencia social	9.619,1	11.146,4	11.345,4	12.389,0	1.043,6	9,2	2,1	2,0
Seguridad social	175.070,1	214.714,3	232.671,6	281.887,3	49.215,7	21,2	43,0	44,8
Educación y cultura	32.838,1	39.150,7	40.391,8	47.780,5	7.388,7	18,3	7,5	7,6
Ciencia y técnica	6.624,5	8.327,3	9.115,4	10.245,9	1.130,5	12,4	1,7	1,6
Trabajo	3.129,3	3.276,4	3.434,3	3.952,9	518,6	15,1	0,6	0,6
Vivienda y urbanismo	5.964,4	5.433,7	5.665,3	5.874,0	208,7	3,7	1,0	0,9
Agua potable y alcantarillado	5.458,4	7.907,5	7.601,6	8.494,7	893,1	11,7	1,4	1,4
<b>Servicios económicos</b>	<b>101.481,8</b>	<b>105.657,9</b>	<b>100.084,3</b>	<b>102.572,5</b>	<b>2.488,2</b>	<b>2,5</b>	<b>18,5</b>	<b>16,3</b>
Energía, combustible y minería	50.260,8	48.035,6	47.316,7	43.269,8	-4.046,9	-8,6	8,8	6,9
Comunicaciones	3.923,4	5.826,2	4.363,5	6.379,6	2.016,1	46,2	0,8	1,0
Transporte	39.028,8	40.109,3	37.833,4	41.429,0	3.595,6	9,5	7,0	6,6
Ecología y medioambiente	1.838,1	2.073,7	2.132,4	2.345,3	212,9	10,0	0,4	0,4
Agricultura	3.463,3	3.922,3	3.952,1	4.176,2	224,1	5,7	0,7	0,7
Industria	922,5	1.687,6	1.727,9	2.068,5	340,6	19,7	0,3	0,3
Comercio turismo y otros servicios	1.778,5	3.765,8	2.527,2	2.637,1	110,0	4,4	0,5	0,4
Seguros y finanzas	266,4	237,5	231,2	267,0	35,9	15,5	0,0	0,0
<b>Intereses de la deuda pública</b>	<b>41.469,8</b>	<b>45.127,8</b>	<b>45.122,2</b>	<b>55.606,6</b>	<b>10.484,4</b>	<b>23,2</b>	<b>8,3</b>	<b>8,8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>450.548,2</b>	<b>523.533,1</b>	<b>540.651,7</b>	<b>628.629,2</b>	<b>87.977,5</b>	<b>16,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

<sup>1</sup> Adicionalmente surge de las cifras oficiales que todavía está pendiente esencialmente en 2012 una ampliación presupuestaria en Seguridad Social de aproximadamente \$ 18.000 millones.

El aumento nominal de 21,2 % en los gastos de Seguridad Social para 2013 resulta relativamente bajo en comparación con los años anteriores. En la **Tabla 2** se analiza con mayor detalle la evolución del resultado de la ANSES. Se puede observar el resultado negativo del pilar contributivo de la ANSES. En términos sencillos, esto significa que el gasto en jubilaciones y pensiones es menor que las contribuciones de trabajadores y empleadores. No obstante, el resultado total de la ANSES es superavitario, principalmente debido a la recaudación tributaria, de la cual se detraen recursos para financiar el sistema de seguridad social.

**Tabla 2. Resultado de la Administración Nacional de la Seguridad Social, 2005-2013. En millones de pesos.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)
+ Contribuciones y otros ingresos	12.555	18.386	35.267	43.515	71.889	92.710	123.667	152.562	194.080
- Jubilaciones	23.079	29.389	46.676	60.157	77.178	95.929	127.193	154.763	209.501
- Seguro de desempleo	206	339	413	499	734	683	582	648	646
- Asignaciones familiares	1.609	1.972	3.071	4.733	7.063	10.091	12.468	13.467	14.936
<b>RESULTADO PILAR CONTRIBUTIVO</b>	<b>-12.339</b>	<b>-13.314</b>	<b>-14.893</b>	<b>-21.874</b>	<b>-13.085</b>	<b>-13.993</b>	<b>-16.576</b>	<b>-16.316</b>	<b>-31.003</b>
+ Ingresos tributarios	12.752	15.177	18.775	23.471	25.405	34.201	45.605	55.656	70.012
- Pensiones Ex-Combatientes	202	312	416	510	614	747	1.025	1.278	1.729
- AUH y AU embarazo	0	0	0	0	783	6.340	9.037	11.946	14.096
- Programa Conectar.igualdad.com.ar	0	0	0	0	0	79	3.599	3.223	1.707
<b>RESULTADO PILAR NO CONTRIBUTIVO</b>	<b>12.551</b>	<b>14.865</b>	<b>18.360</b>	<b>22.960</b>	<b>24.008</b>	<b>27.034</b>	<b>31.944</b>	<b>39.209</b>	<b>52.479</b>
<b>RESULTADO TOTAL ANSES</b>	<b>211</b>	<b>1.551</b>	<b>3.467</b>	<b>1.086</b>	<b>10.923</b>	<b>13.041</b>	<b>15.368</b>	<b>22.893</b>	<b>21.476</b>

Fuente: CIPPEC, sobre la base del Sitio del Ciudadano. 2005-2011: recursos ingresados y gasto devengado. 2012 recursos y gastos vigentes al 4/11/2012.

(1) Proyección según Ley de Presupuesto 2013.

### Gasto por programa

Hay algunos programas emblemáticos de la política social del Gobierno que merecen un estudio aparte. Entre ellos se encuentran: AUH y Asignación por embarazo, Conectar+Igualdad, Atención de la madre y el niño, Seguridad alimentaria, Argentina trabaja, Acciones de empleo, Acciones de capacitación laboral y Acciones de compensación en educación. En la **Tabla 3** se presentan algunos números relativos a estos programas.

**Tabla 3. Programas emblemáticos de la política social de la Administración Nacional, 2013**

<p><b>Ministerio de Desarrollo Social</b></p> <p><b>Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)</b>                      Presupuesto 2013: \$ 4.661,6 millones                      Variación respecto a ejecución 2012: 5%                      Incentivos monetarios a cooperativistas: 1.580.000                      Organizaciones promovidas: 523</p> <p><b>Seguridad Alimentaria</b>                      Presupuesto 2013: \$ 2.268,7 millones                      Variación respecto a ejecución 2012: 12%                      Asistencia alimentaria a hogares indigentes: 15.000.000                      Beneficiarios del PROHUERTA: 3.450.000 personas</p>	<p><b>Ministerio de Salud</b></p> <p><b>Plan Nacer - Programa "Atención de la Madre y el niño"</b>                      Presupuesto 2013: \$ 1.347,13 millones                      Variación respecto a ejecución 2012: 23%                      Asistencia nutricional con leche fortificada: 16.000.000 kg                      Asistencia financiera a provincias para seguros de salud: 2.260.482 madres y niños de 0-9 años</p>
<p><b>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</b></p> <p><b>Acciones de empleo</b>                      Presupuesto 2013: \$ 1.792,8 millones                      Variación respecto a ejecución 2012: 19%                      Asistencia para la Inserción Laboral: 650.000 beneficios mensuales                      Empleo Transitorio: 450.000 beneficios mensuales                      Incentivos para la Reinserción Laboral: 200.000 beneficios mensuales                      Mantenimiento Empleo Privado: 550.000 beneficios mensuales                      Asistencia Técnica Proyectos Pago Único: 800 proyectos promovidos                      Atención del Seguro de Capacitación y Empleo: 2.200.000 beneficios mensuales</p> <p><b>Acciones de Capacitación Laboral</b>                      Presupuesto 2013: \$ 1.128,4 millones                      Variación respecto a ejecución 2012: 9%                      Asistencia Financiera a Jóvenes Desocupados: 1.800.000 beneficios mensuales                      Capacitación y asistencia ocupacional: 230.000 beneficiarios</p>	<p><b>ANSES</b></p> <p><b>Asignación Universal por Hijo y Embarazo</b>                      Presupuesto 2013: \$ 14.096,3 millones                      Variación respecto a ejecución 2012: 18%                      Beneficiarios: 3.597.014 niños; 219.044 embarazadas</p> <p><b>Conectar Igualdad</b>                      Presupuesto 2013: \$ 1.706,8 millones                      Variación respecto a ejecución 2012: -47%                      Netbooks a comprar: 600.000                      Netbooks a distribuir: 1.594.000</p>
	<p><b>Ministerio de Educación</b></p> <p><b>Acciones compensatorias en educación</b>                      Presupuesto 2013: \$ 760,4 millones                      Variación respecto a ejecución 2012: 42%                      Metas físicas: 8.188.000 libros entregados; 17.500 becarios; participación de 150.000 alumnos en el parlamento juvenil del MERCOSUR; 40.285 escuelas atendidas en cuestiones de gestión y equipamiento</p>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la Ley de Presupuesto 2013 y Sitio del Ciudadano (presupuesto vigente al 4/11/2012).

Al sumar los montos destinados a otros programas como “Familias por la inclusión social”, “Manos a la obra” y los seguros de desempleo entregados por la ANSES, los programas sociales más importantes alcanzarían un total de \$ 28.961,2 millones, lo que representa el 4,6 % del presupuesto y el 1,1 % del PIB proyectado para 2013.

A pesar de la importancia que tienen estas iniciativas, el presupuesto que les sería asignado es solo un 7 % nominal más alto que lo que se prevé ejecutar en 2012. Las variaciones para 2013 por programa, sin embargo, son fluctuantes. La AUH crecerá un 18 %, mientras que el Programa Conectar+Igualdad reduce su presupuesto un 47 %. Esto último se debe a que la mayor parte de las *netbooks* que se entregarán el año entrante ya fueron compradas en 2012.

Asimismo, es interesante analizar qué sucede con otros programas importantes. En el caso del programa “Asistencia financiera a empresas públicas y ente binacional”, ejecutado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el presupuesto para 2013 es de \$ 31.385,4 millones, lo que implica un aumento de 1,7 % respecto al crédito vigente<sup>2</sup> para 2012. El objetivo de este programa es financiar los gastos de operación e inversión de empresas públicas

<sup>2</sup> Crédito vigente es el monto del presupuesto que incluye los cambios introducidos a lo largo del año y actúa como nivel máximo de gasto autorizado a una determinada fecha. Los valores de esta sección son los créditos vigentes al 21 de octubre de 2012.



que prestan servicios de educación y cultura; agua potable y alcantarillado; energía, combustibles y minería; comunicaciones; transporte; e industria.

Las perspectivas para el sector energético son complejas. La “sintonía fina” del Poder Ejecutivo Nacional se ha hecho efectiva mediante una reducción de los subsidios a las distribuidoras. En esta dirección, el programa “Formulación y ejecución de la política de energía eléctrica”, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, tiene asignados \$ 18.210,18 millones para el año entrante. El crédito asignado disminuye 19,8 % en términos nominales respecto al monto vigente en 2012.

Dentro de la órbita del mismo Ministerio, el programa “Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor”, tiene asignados \$ 11.996,96 millones, es decir un 4,8 % menos que el crédito vigente en el año corriente. En el caso del programa “Formulación y ejecución de políticas de transporte ferroviario”, el crédito asciende a \$ 4.377,12 millones, registrando una suba de 8,3 % respecto del año 2012, mientras que el programa “Formulación y ejecución de políticas de transporte aerocomercial” recibirá \$ 3.119,75 millones, lo que representa un recorte del 18,9 % al comparar con el crédito recibido en 2012.

Las caídas nominales del crédito asignado a los últimos programas mencionados, junto con un pequeño aumento nominal de la asistencia a empresas públicas y al transporte ferroviario, implica una caída real muy importante en los recursos que el Gobierno Nacional asignará a los sectores de energía y transporte.

El programa 23 del Ministerio de Desarrollo Social, “Pensiones no contributivas”, registra un aumento nominal de 23,4 %. En el marco de este programa se otorgan pensiones por vejez, invalidez y a madres de siete o más hijos y a personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad social. El presupuesto en 2013 será de \$ 25.246,19 millones. En este caso el aumento estaría más alineado con la inflación, lo que aseguraría el valor real de las pensiones otorgadas en el caso de que no aumentara el número de beneficiarios.

La Secretaría de Hacienda será responsable de la ejecución de \$ 9.841,38 millones del programa “Otras asistencias financieras” de la jurisdicción Obligaciones a cargo del Tesoro. Esta partida registra un aumento de 104 % respecto al crédito vigente para 2012. Dentro de las actividades de este programa se destacan las transferencias para asistencia social, que suman \$ 7.423,1 millones, 50 % de las cuales están destinadas a financiar gastos corrientes y de capital en provincias y municipios.

El programa número 22 del Ministerio de Vialidad, “Construcciones” tiene asignados \$ 8.788,79 millones, de los cuales \$ 5.067,2 se destinarán al mejoramiento y reposición de rutas mientras que \$ 2.364,3 corresponden al subprograma “Obras por convenio con provincias”, que incluye todas aquellas obras que se han gestionado total o parcialmente a través de jurisdicciones subnacionales, con mayor o menor grado de participación.

Respecto a la política educativa, el presupuesto del ministerio de Educación para 2013 es 26 % más alto que el vigente para 2012, llegando a \$ 34.462,14 millones. Más allá de la continuación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), se destaca el programa “Desarrollo de la educación superior”, cuyo crédito para 2013 es de \$ 23.020 millones de pesos y registra un aumento nominal de 26,5 % respecto del presupuesto vigente para 2012. Entre los beneficios que este programa otorga se incluyen becas para incentivos a la investigación docente, para alumnos de bajos recursos y para la formación de alumnos universitarios en general. El número de beneficiarios cae en algunos casos: se prevé formar 1.461.602 alumnos, sólo un 3 % más que en 2012. Esto indica que en 2013 se mantendría el valor real de las becas. Asimismo, el programa “Gestión educativa”,

orientado a mejorar la gestión institucional y la oferta educativa en todos los niveles obligatorios de educación y sus modalidades, y a ampliar la cobertura de la educación inicial, secundaria y universitaria, prevé entre sus metas físicas un aumento en la atención a la educación primaria y pre-escolar. El presupuesto total de este programa es \$ 1.839,23 millones, es decir, que registra un aumento de 108,8 % respecto a 2012.

El programa “Atención médica a los beneficiarios de pensiones no contributivas” del Ministerio de Salud recibirá \$ 2.673,18 millones en 2013 –un 6 % menos que en 2012. No obstante, la cobertura a individuos que reciben pensiones no contributivas aumenta, así como también la cobertura para tratamientos y enfermedades específicas–.

Dentro de los programas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cuyo presupuesto total es de \$ 38.417,17 millones –un 7,3 % inferior al crédito vigente en 2012–, se destaca el programa “Desarrollo de la infraestructura habitacional -Techo digno-”. El programa tiene el objetivo de disminuir el déficit habitacional y la ejecución de obras complementarias para que estas tengan acceso a los servicios que resulten imprescindibles para la habilitación de las mismas. Adicionalmente, busca fortalecer el proceso de reactivación económica del sector habitacional y mejorar la calidad de vida de los hogares. El presupuesto asignado para 2013 es de \$ 2.688,66 millones. Respecto al 2012 se ve un aumento magro, solo de 7,2 %. Sin embargo, bajo la órbita del mismo Ministerio se ejecuta el programa “Acciones para el mejoramiento habitacional e infraestructura básica”, cuyo presupuesto para el ejercicio 2013 aumenta un 146 % respecto a 2012, llegando a los \$ 1.268,60 millones. Estos fondos se destinan a financiar la refacción y/o ampliación de viviendas recuperables; a la provisión de equipamiento comunitario y de infraestructura básica en aquellas áreas no cubiertas por otros sistemas de provisión de servicios; y a la construcción de viviendas en aquellos lugares donde no llegan los programas federales de vivienda con financiamiento directo a municipios y comunas rurales. El resultado es que el presupuesto conjunto de estos dos programas aumenta 31 % en 2013.

Por último, es oportuno señalar que el programa “Definición de políticas de comercio interior”, ejecutado por la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas tendrá un recorte cercano a 50 % en el presupuesto de 2013. Ahora recibirá \$ 1.334,58 millones. Dentro de los objetivos de este programa se encuentran: el diseño, dictado y actualización de normas tendientes a propiciar la defensa de los consumidores; la fiscalización del cumplimiento de dichas medidas; la instrucción de sumarios a empresas infractoras; arbitrajes; información; y asesoramiento. Además, el programa está orientado a ejecutar políticas comerciales internas, fomentar e implementar acuerdos de precios entre diferentes sectores y fiscalizar todo lo relativo a las normativas de abastecimiento, defensa del consumidor, lealtad comercial, metrología legal, tarjetas de crédito, y a definir una legislación común con los países del MERCOSUR.

### **El ajuste real en los subsidios**

En los últimos años, el alto crecimiento económico se vio acompañado por mayores niveles de inflación. Para atacar este problema, se implementaron varias medidas como las trabas a las exportaciones mediante retenciones, cuotas y otras restricciones. Esto generó una creciente demanda de compensaciones a los sectores más afectados.

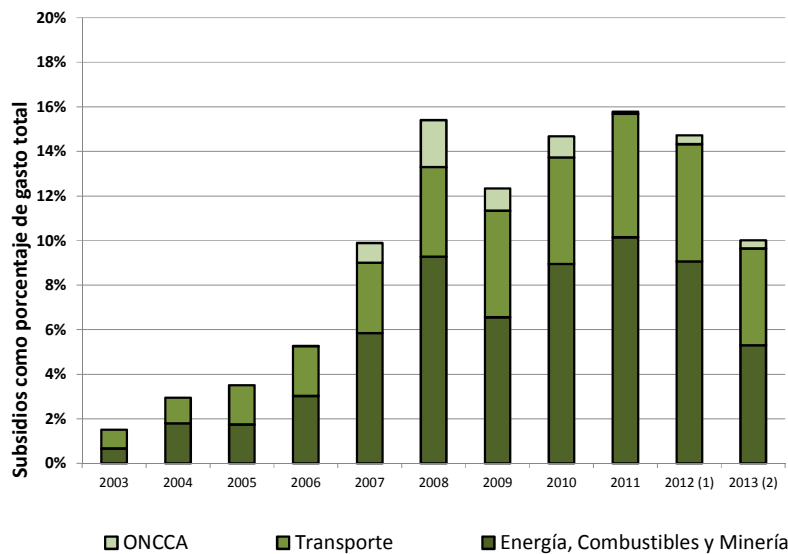
En este período también aumentó el precio internacional de la energía. El gobierno argentino intentó frenar las subas en los precios locales, principalmente a través del congelamiento de tarifas.

Y para compensar a las empresas por la fijación de precios, se comenzaron a incrementar los subsidios.

Los subsidios a energía, transporte y agroalimentos se venían llevando una porción creciente de un presupuesto cada vez mayor: mientras que en 2003 representaban menos del 2 % del gasto nacional, en 2008 superaban el 15 %. La crisis internacional de 2009 obligó a efectuar cierto ajuste en las cuentas públicas, en particular en este rubro más flexible del gasto. Pero a medida que se retomó el sendero de crecimiento con inflación, los subsidios recobraron impulso y, en 2011, se llevaron más del 16 % del presupuesto.

Frente a un escenario fiscal más estrecho, la necesidad de frenar este rubro del gasto en 2012 llevó al Gobierno a subir los subsidios en menor medida que en los últimos años. Los valores nominales aumentan pero no lo suficiente para contrarrestar el efecto de la inflación. De hecho, el presupuesto vigente para 2012 es apenas 16 % nominal más que el devengado en 2011, mientras que en los dos años anteriores venían creciendo a valores cercanos al 50 % nominal. En el Presupuesto 2013 se prevé reducir estas partidas en 18 % nominal, lo que implica un drástico recorte en términos reales. Habrá que esperar para ver si esta reducción es sostenible. Si el Gobierno finalmente recorta los subsidios, habrá que aumentar las tarifas, ajustar la eficiencia en la asignación de los subsidios, reducir costos o atrasar inversiones. La suerte puede venir de la mano de una caída en el precio internacional, pero esto no parece probable.

**Gráfico 1. Gasto de la Administración Nacional en subsidios a transporte, energía y agroalimentos, 2003-2013. En porcentaje del gasto total.**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), Sitio del Ciudadano. (1) 2012: vigente al 28/10/2012 según Sitio del Ciudadano. (2) 2013: presupuestado en Ley de Presupuesto. La ONCCA fue disuelta en 2011, pero en su reemplazo se creó la nueva Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, dependiente del MECON.

### Gasto por ubicación geográfica

La clasificación del gasto por ubicación geográfica permite estimar qué proporción del gasto nacional se destina a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Vale aclarar que las imputaciones presupuestarias de este tipo son de carácter indicativo (no limitativo),

es decir, que si bien la suma de sus totales alcanzan el total del gasto de la Administración Nacional, los montos que se imputan a cada una de las 23 provincias, la CABA, los gastos interprovinciales, nacionales, binacionales y no clasificados, no son estrictamente ejecutados en ese territorio, sino que son más bien de carácter estimativo. Esto resulta evidente, por ejemplo, en el caso de la CABA, a la que se le asignan la mayoría de los gastos de administración de los programas, todos los gastos del Poder Legislativo Nacional y gran parte del Poder Judicial de la Nación, por lo que el monto clasificado para esta jurisdicción no puede ser utilizado a efectos comparativos con el resto de las provincias.

Teniendo la precaución entonces de que los valores son estimativos, las planillas del gasto por ubicación geográfica permiten observar, por ejemplo, cuánto proyecta gastar cada ministerio en cada programa que se implementa en cada provincia. La **Tabla 4** muestra los totales asignados a cada una en el Presupuesto de 2013.

**Tabla 4. Gasto Total de la Administración Nacional por ubicación geográfica, 2013. En millones de pesos y porcentaje.**

UBICACIÓN GEOGRÁFICA	TOTAL GENERAL (en millones de pesos)	Porcentaje del total
<b>CABA</b>	<b>195.229</b>	<b>31,06</b>
Buenos Aires	129.317	20,57
Córdoba	28.959	4,61
Santa Fe	27.092	4,31
Mendoza	16.690	2,66
Tucumán	14.632	2,33
Entre Ríos	10.586	1,68
Salta	10.039	1,60
Río Negro	8.930	1,42
Chaco	8.658	1,38
Misiones	8.204	1,31
S. del Estero	8.075	1,28
Corrientes	7.856	1,25
San Juan	7.353	1,17
Jujuy	6.361	1,01
Chubut	5.920	0,94
Santa Cruz	5.641	0,90
Formosa	5.135	0,82
Neuquén	4.985	0,79
La Rioja	4.620	0,73
La Pampa	4.471	0,71
San Luis	4.075	0,65
Catamarca	4.053	0,64
T. del Fuego	1.611	0,26
<b>Interprovincial</b>	<b>22.508</b>	<b>3,58</b>
<b>Nacional</b>	<b>36.651</b>	<b>5,83</b>
<b>Binacional</b>	<b>1.018</b>	<b>0,16</b>
<b>No Clasificado</b>	<b>39.963</b>	<b>6,36</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO 2013</b>	<b>628.629.218.165</b>	<b>100%</b>

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

La ley de presupuesto incluye información sobre el gasto por ubicación geográfica. Pero el actual sistema de información pública sobre la ejecución presupuestaria no permite monitorear los gastos que realiza la Nación en cada provincia. En julio de 2012, el "Sitio del Ciudadano" ([www.sitiodelciudadano.mecon.gov.ar](http://www.sitiodelciudadano.mecon.gov.ar)) fue modificado y si bien hay muchos aspectos destacables

en lo que refiere a la presentación de la información, ya no es posible seguir la ejecución del gasto por ubicación geográfica. Esta información tampoco se publica en los informes de ejecución presupuestaria mensual de la Secretaría de Hacienda, ni en las Cuentas de Inversión de cada año. Por eso, es imposible realizar cualquier seguimiento por parte de la ciudadanía acerca de su ejecución.

### **Gasto por objeto**

Otro enfoque usual para analizar el gasto público es mediante la clasificación por objeto. Esto permite observar el monto que se destinará a remuneraciones de la Administración Nacional (incluidos los salarios de todos los funcionarios nacionales, así como de los sectores de defensa y seguridad federal) a bienes y servicios, a prestaciones de la seguridad social, a transferencias a personas, a privados y al sector público (otros entes nacionales, provincias, municipios), a inversión pública y a intereses de deuda.

La **Tabla 5** muestra el gasto total por objeto que se proyecta ejecutar en 2012 y el que se presupuesta para 2013, así como la variación porcentual por rubro entre ambos años fiscales. Los mayores aumentos se registran en los intereses de deuda (23 %), las prestaciones de la Seguridad Social (22 %) y las transferencias de capital (20 %). El resto de los grandes rubros aumentan 15 % o menos.

**CIPPEC** relevó las variaciones del gasto entre 2007 y 2012. En promedio, el gasto aumentó en estos últimos 5 años un 30 % interanual (ver **Tabla 5**, Variación promedio 2007-2012). De los datos analizados se desprende que algunas estimaciones de aumento de gasto previstas en la Ley de Presupuesto 2013 son poco realistas. En especial, el aumento en el rubro de transferencias corrientes, cuyo incremento interanual promedio fue de 35 % entre 2007 y 2012; este rubro incluye gastos de gran importancia como las transferencias a unidades familiares en forma de planes sociales, a empresas privadas en forma de subsidios, a empresas públicas para financiar gastos corrientes, a universidades nacionales, y transferencias no automáticas a gobiernos provinciales y municipales. Si bien es probable que la variación sea menor a la que se viene observando interanualmente (principalmente debido a que en algunos de estos sectores ya se implementaron algunos recortes, por ejemplo en subsidios a empresas privadas), debe tenerse en cuenta la presión inflacionaria y las elecciones del año entrante, por lo que podemos prever una variación del total de transferencias corrientes por encima del 8 % proyectado para 2013.

Otro de los ítems que parece estar subestimado es el de las remuneraciones de la Administración Nacional: un 12 % de variación respecto a 2012 resulta un aumento nominal bajo, e incluso una disminución en términos reales. Entre 2007 y 2012, la variación interanual promedio para este rubro fue de 33 % por lo que, como mínimo, **CIPPEC** estima una variación del 27 % para 2013.

Para el caso de las prestaciones de la seguridad social, si bien el aumento es mayor, también es posible que el nivel de gasto esté subestimado. Una variación de 22 % respecto a 2012 resulta baja si se la compara con la variación de este rubro en el quinquenio anterior, que en promedio fue de 36 %.

Con la certeza de que en un año de crecimiento y elecciones el presupuesto será ampliado durante su etapa de ejecución (ver sección "Las ampliaciones al presupuesto", a continuación), **CIPPEC** realizó una estimación para obtener niveles más realistas de variación nominal en cada rubro de gasto, lo que se muestra en la **Tabla 5**. De este cálculo se desprende que el monto total del presupuesto 2013 se ampliaría, como mínimo, un 6 % a lo largo del año, lo que implica un aumento

interanual de 23,6 % en lugar del 16,3 % proyectado. Esto llevaría a que el nivel total de gasto de la Administración Nacional ascienda a \$ 668.044,7 millones.

**Tabla 5. Gasto total de la Administración Nacional por objeto, 2012-2013. En millones de pesos y porcentaje.**

Objeto del gasto	2012	2013	Variación porcentual presupuestada 2012-2013	Variación promedio 2007-2012	Variación porcentual esperada por CIPPEC	Proyección CIPPEC 2013			
	Proyección de ejecución	Proyecto de Presupuesto 2013					En millones de \$	En millones de \$	En millones de \$
Remuneraciones	62.816,0	70.369,9	12,0%	32,5%	27,4%	80.027,8			
Bienes y servicios	25.261,9	29.080,1	15,1%	33,0%	17,8%	29.756,4			
Prestaciones de la Seguridad Social	198.203,5	241.722,7	22,0%	36,5%	32,9%	263.339,4			
Transferencias corrientes	148.835,8	161.390,8	8,4%	35,4%	12,5%	167.482,0			
Al sector privado	73.796,0	79.923,0	8,3%	33,6%	12,1%	82.723,4			
Al sector público	73.923,6	80.472,1	8,9%	38,7%	13,3%	83.763,0			
Provincias y municipios	15.620,8	19.957,0	27,8%	20,8%	24,3%	19.413,3			
Universidades	22.394,4	23.118,1	3,2%	33,5%	7,8%	24.134,1			
Resto	35.908,4	37.397,0	4,1%	82,6%	12,0%	40.215,6			
Al sector externo	1.118,2	995,7	-11,0%	26,9%	-11,0%	995,7			
Inversión real directa	18.440,1	20.462,9	11,0%	25,0%	13,1%	20.850,1			
Transferencias de capital	41.175,5	49.262,1	19,6%	33,3%	22,0%	50.234,5			
Provincias y municipios	24.202,1	29.951,5	23,8%	29,9%	24,7%	30.172,8			
Resto	16.973,4	19.310,7	13,8%	43,3%	18,2%	20.061,7			
Inversión financiera	1.047,0	1.007,3	-3,8%	4,4%	-2,6%	1.020,1			
Otros gastos	27,2	23,5	-13,5%	2,7%	-11,1%	24,2			
Intereses	44.844,6	55.310,1	23,3%	27,1%	23,3%	55.310,1			
<b>TOTAL</b>	<b>540.651,6</b>	<b>628.629,3</b>	<b>16,3%</b>	<b>30,0%</b>	<b>23,6%</b>	<b>668.044,7</b>			

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

Sobre este número de gasto estimado cabe una duda adicional: los gastos de intereses incluyen el pago del cupón del bono atado al crecimiento. Este se pagará en 2013 si la tasa de crecimiento en 2012 resulta mayor a 3,26 %. En caso contrario, el monto afectado a esa partida, \$ 19.381.000, puede determinar un nivel de gasto menor o reasignarse para financiar gastos de capital según surge del Artículo 33 de la Ley de Presupuesto 2013<sup>3</sup>.

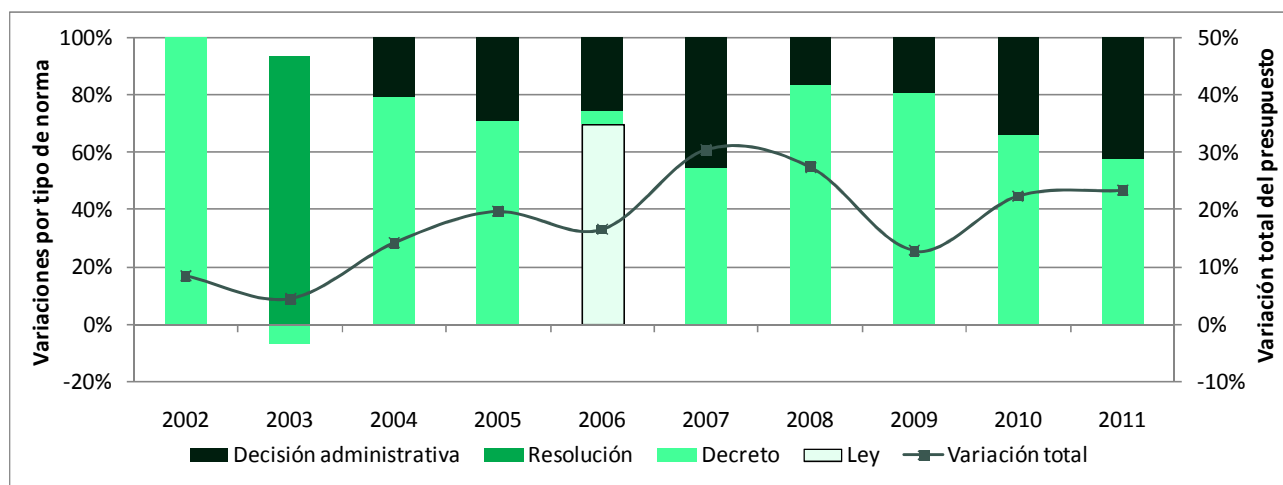
## 2. Las ampliaciones al presupuesto

Cuando hablamos del Presupuesto Nacional, la experiencia indica que las estimaciones que presenta el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), luego aprobadas por el Congreso y convertidas en Ley de Presupuesto, poco tienen que ver con los números de la ejecución final de gastos y recursos.

El presupuesto vigente fue ampliado por el PEN hasta un 30 % en 2007 (**Gráfico 2**), lo cual le permitió decidir el destino de esa importante masa de recursos sin la participación del Congreso. Este porcentaje no incluye la porción del gasto aprobado por el Congreso que es reasignado mediante los “superpoderes” del jefe de Gabinete.

<sup>3</sup> En particular se aclara que este excedente debe tener efecto monetario neutro.

**Gráfico 2: Ampliaciones al presupuesto total y por tipo de norma, 2002-2011. En porcentaje.**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Infoleg y Boletín Oficial.

Los instrumentos legales utilizados para introducir estas ampliaciones han sido cuatro. Las menos utilizadas son las resoluciones y las leyes. Las decisiones administrativas del jefe de Gabinete y los decretos de necesidad y urgencia (DNU) son, por el contrario, los más usados para reasignar partidas, en el primer caso, y ampliar el presupuesto, en el segundo.

Es posible afirmar que la práctica de aumentar el gasto se está instalando como hábito. Este comportamiento disminuye (no desaparece) durante los años de menor crecimiento: en 2009, por ejemplo, aumentó “solo” un 12,8 %. En 2012 se observa un escenario similar ya que, hasta fines de septiembre, el presupuesto vigente era apenas un 1 % mayor al presupuestado. No obstante, en la Ley de Presupuesto 2013 se prevé un aumento en el Presupuesto de 2012. Por lo tanto, y como la mayor parte de las ampliaciones tiene lugar hacia fin de año, es bien posible que el aumento entre lo aprobado por el Congreso y lo ejecutado por el PEN en 2012 ronde el 10 %.

En 2013 es factible que el crecimiento económico sea mayor que en 2012. Dadas las estimaciones de CIPPEC, la Administración Nacional gastará como mínimo un 6 % más de lo que presupuesta. Sin embargo, como además es un año electoral, es posible que las ampliaciones al presupuesto sean aún mayores. No obstante, las restricciones al financiamiento dificultan la previsión de los recursos que costearían estos posibles aumentos.

Respecto a las reasignaciones de partidas presupuestarias, en 2013 habría como mínimo unos \$ 20.000 millones que podrían ser redirigidos hacia la finalidad que se crea conveniente. Estos fondos surgirían del monto presupuestado para el pago del cupón ligado al crecimiento, que legalmente debería liquidarse ante un aumento del PBI en 2012 de un 3,26 % (o más), pero la evolución económica de 2012 indica que es poco probable que se alcance ese incremento en el nivel de actividad.

No es una buena práctica que el Presupuesto se haya convertido en una promesa incumplida en forma sistemática, por eso **es necesario devolver al Congreso su atribución republicana de controlar y decidir sobre la ejecución del gasto público.**

### **3. Principales proyecciones macroeconómicas: divergencias con las proyecciones de mercado**

El mensaje de elevación de la ley de presupuesto suele incluir una sección en la que el Poder Ejecutivo expresa su visión sobre la situación económica que atraviesa el país, a partir de la cual se arman proyecciones sobre los valores de algunas variables relevantes para fijar el techo presupuestario.

En esta oportunidad se proyecta que el PIB a precios corrientes será de \$ 2,16 billones hacia el final de 2012, mientras que para 2013 se espera que alcance los \$ 2,55 billones. En términos nominales esto es equivalente a un incremento de 18,1 %<sup>4</sup> mientras que en términos reales, según la Ley de Presupuesto, el PIB crecerá 4,4 %. Para los privados, la estimación promedio del Relevamiento de Expectativas de Mercado (R.E.M.) del Banco Central indica que la variación real rondaría el 3,9 %.

En cuanto a los precios al consumidor, el presupuesto presentado estima que la variación interanual (medida según el IPC del INDEC) será, a diciembre de 2013, de 10,8 %. Ahora bien, las diferencias en la medición de la variación de los precios que relevan tanto las provincias como las cifras que exhiben habitualmente algunos legisladores sobre la base de consultoras privadas han existido sistemáticamente desde el año 2007. A modo de ejemplo, para el año en curso provincias y privados calculan una inflación superior al 20 % anual, aumento significativamente superior a la estimación oficial del INDEC (10,7 %). En consonancia, las expectativas del sector privado para 2013 rondan una inflación en torno al 25 %.

El Presupuesto estima un tipo de cambio nominal promedio de 5,1 \$/US\$, mientras que según las estimaciones del R.E.M., será 5,6 \$/US\$. Esto implica una depreciación del peso contra el dólar de 12,6 % en el primer caso y de 15,9 % en el segundo – a comienzos de noviembre de 2012 la depreciación durante el año fue de 10,3 % en el tipo de cambio oficial –.

### **4. Los ingresos**

A pesar de las diferencias mencionadas, a la hora de calcular los ingresos la proyección incluida en la Ley de Presupuesto 2013 parece razonable: bastante más cercana al valor posible que en los últimos años.

Según la ley de Presupuesto, los ingresos totales de la Administración Nacional en 2013 serán de \$ 629.216,7 millones, lo que implica un crecimiento de alrededor de 24 % respecto de los recursos totales estimados para el ejercicio 2012. Esta variación se acerca mucho a la tasa a la que efectivamente creció la recaudación total durante los últimos años, que aumentó 26 % en promedio.

Generalmente ocurre que los recursos recaudados al final del ejercicio difieren respecto del monto presupuestado. En particular aparecen subestimados en los años de fuerte crecimiento económico.

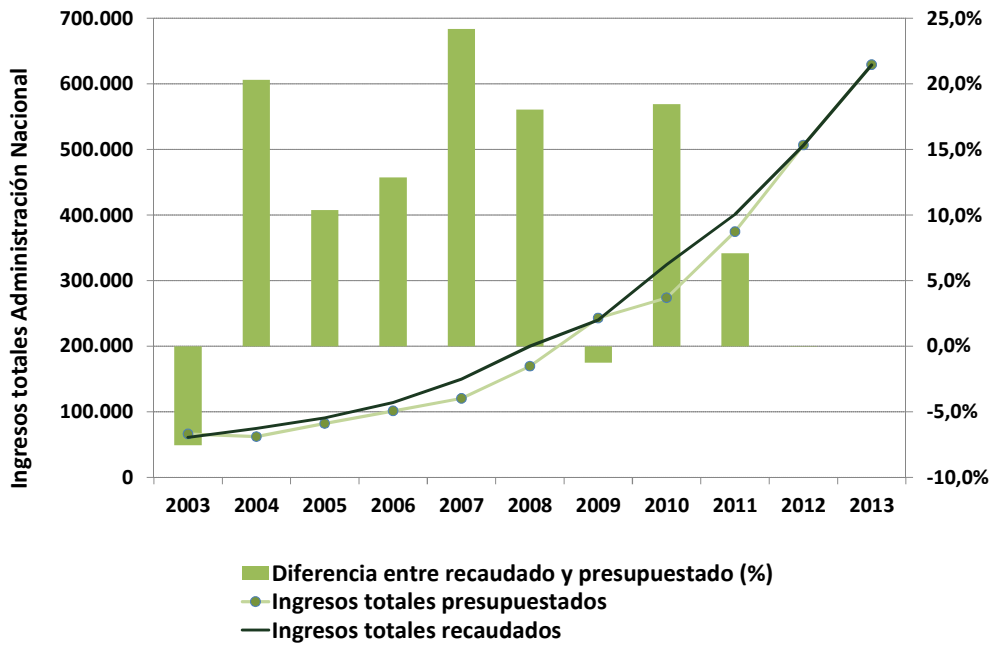
---

<sup>4</sup> De cumplirse este crecimiento del PIB y la proyección de gasto de la Administración Nacional, ello implicaría una muy leve disminución del gasto en términos del PIB. Esto va en sentido contrario al discurso del gobierno de promover el crecimiento del tamaño del sector público. De todas maneras, anticipamos que el gasto terminará aumentando más de lo presupuestado.



Al poner la lupa en los guarismos más recientes se observa que, en los primeros ocho meses del 2012, la recaudación acumulada de la Administración Nacional muestra un crecimiento de 26,8 % respecto de 2011. Manteniendo esta tasa de crecimiento en los meses que quedan del año, se llegaría a recaudar el monto que se pronosticó en la ley de Presupuesto 2012, que es muy similar al publicado en la ley de Presupuesto 2013.

**Gráfico 3: Ingresos totales de la Administración Nacional según presupuesto inicial y ejecutado final, 2003-2013. En millones de pesos y porcentaje.**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto y Ley de Presupuesto 2013.

## 5. Un resultado más creíble

En materia presupuestaria, el exceso de optimismo puede salir muy caro. Para lograr el equilibrio fiscal en 2013, el esfuerzo que habrá que hacer es más grande que el que nos puede llevar a pensar la ley de Presupuesto.

Ya en 2009 se sobrestimaron los ingresos de la Administración Nacional. La crisis financiera internacional repercutió en forma negativa sobre el ciclo económico argentino, a pesar de que parecía que podíamos “vivir con lo nuestro”. Y, como siempre, apenas se enfrió la economía, se desmoronó aún más la recaudación.

En 2010 y 2011 se subestimaron fuertemente los gastos. En ambos años, de alto crecimiento, los gastos de la Administración Nacional aumentaron interanualmente un 30 % o más, y superaron ampliamente cualquier índice de inflación. En la ejecución, estos gastos superaron en un 18 % y un 17 % lo aprobado por el Congreso de la Nación en cada caso<sup>5</sup>.

Esta política fiscal expansiva fue muy procíclica, es decir que empujó el crecimiento al límite, y también a la inflación. De ahí surge que, con un dólar que se apreció moderadamente, la economía argentina ya no sea tan competitiva. Eso generó una expectativa de devaluación que, entre otras cosas, alimentó la fuga de dólares. Dicho en menos palabras, los desajustes fiscales provocan otros desajustes en el resto de la economía.

Para 2012, los ingresos estarán en línea con lo que se esperaba. En los meses que quedan del año, la recaudación tendrá que sostener las variaciones interanuales de los mejores meses del año para alcanzar los ingresos proyectados.

Pero para 2013, el panorama fiscal es más sombrío de lo que el Presupuesto refleja. Oficialmente, se espera un aumento en los ingresos del 24 %, al igual que en 2011. Pero no es lo mismo una tasa de crecimiento del PIB de 8,9 % como la que se dio en 2011, que la tasa esperada de 4,4 % para 2013, especialmente para la recaudación, que suele tener movimientos más pronunciados que el PIB.

Y del lado del gasto habrá que ver qué pasa. En un año de elecciones legislativas, la pregunta relevante es **¿qué cuidará más el gobierno: el resultado fiscal o el resultado electoral?**

Con esta pregunta en mente, se presentan en la **Tabla 6** el Presupuesto inicial y el finalmente ejecutado entre 2009 y 2011. Se calculan las diferencias entre ambos y las variaciones interanuales. Para 2012, se toman los valores esperados en la ley de Presupuesto 2013. Y luego se presenta el escenario proyectado por CIPPEC para 2013.

---

<sup>5</sup> Estos cálculos pueden diferir de los de la sección de modificaciones presupuestarias (2-Las ampliaciones al presupuesto), debido a que este apartado se refiere a las diferencias entre el gasto ejecutado y la sección 2 muestra las modificaciones al presupuesto vigente.

**Tabla 6. Ingresos totales, gastos totales y resultado financiero de la Administración Nacional, 2009-2013. En millones de pesos y en porcentaje.**

	2009	2010	2011	2012 (1)	2013 (1)
	<b>Inicial (aprobado en la Ley de Presupuesto)</b>				
Ingreso total	242.948,9	273.750,9	374.549,1	506.576,2	629.216,7
Gasto total	233.839,7	275.779,4	380.416,5	505.129,9	628.629,2
Resultado financiero	9.109,2	-2.028,5	-5.867,4	1.446,3	587,5
	<b>Ejecutado</b>			Presup. 2013	CIPPEC
Ingreso total	239.857,2	324.317,7	401.109,1	506.434,7	629.216,7
Gasto total	251.612,0	326.614,5	443.934,7	540.651,6	668.044,7
Resultado financiero	-11.754,8	-2.296,8	-42.825,6	-34.216,9	-38.828,0
Resultado financiero (% PIB)	-1,0%	-0,2%	-2,3%	-1,6%	-1,6%
	<b>Variación interanual ejecutado (2)</b>				
Ingresos	19,9%	35,2%	23,7%	26,3%	24,2%
Gastos	28,7%	29,8%	35,9%	21,8%	23,6%
	<b>Ejecutado / Inicial</b>				
Ingresos	-1,3%	18,5%	7,1%	0,0%	0,0%
Gastos	7,6%	18,4%	16,7%	7,0%	6,3%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Informes de Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional, base devengado. (1) Proyecciones. (2) En los años 2012 y 2013 las variaciones interanuales son sobre la proyección de ejecución.

Con estas cifras, se observa un resultado financiero negativo de 1,6 % del PIB, similar al esperado en 2012. Este valor es bien distinto del exiguo superávit proyectado en la ley de presupuesto de 2013. Si bien la magnitud no parece ser alarmante, el gran problema es el resultado fiscal acumulado en los últimos 4 años, que viene siendo sistemáticamente negativo y peor que el pronosticado. Para controlar la inflación y moderar su impacto negativo sobre el poder adquisitivo de los salarios y la competitividad del país, para continuar con la disminución del peso de la deuda pública y para asegurar que podamos sostener el crecimiento en el largo plazo, el equilibrio fiscal intertemporal es indispensable. Es en el resultado fiscal y su financiamiento donde hay que poner la lupa.

Sobre este resultado, una vez más cabe la duda respecto del pago del cupón del bono atado al PBI. En caso de no tener que pagarse, el resultado negativo de más de \$ 38 mil millones podría reducirse a un valor más cercano a los \$ 19 mil millones<sup>6</sup>.

## 6. El financiamiento debajo de la línea

La Ley de Presupuesto 2013 prevé que la Administración Nacional tendrá necesidades de financiamiento por \$ 262.024,6 millones. Estas necesidades (aplicaciones financieras) surgen de los planes del Gobierno de pagar deudas que vencen el próximo año por \$ 186.056,8 y realizar

<sup>6</sup> Aunque también existe la posibilidad de que se los reasigne para financiar gastos de capital como se vio en la sección 1.

inversiones financieras por \$ 75.967,8 millones, cifra que incluye préstamos a provincias y adelantos a contratistas, entre otros.

Para financiar ambos conceptos y considerando el resultado superavitario proyectado de \$ 587,5 millones se requeriría financiamiento por \$ 261.437,1 millones. No obstante, bajo el escenario de un déficit financiero como el estimado por **CIPPEC**, de \$ 38.828 millones, las fuentes financieras requeridas para el año próximo se incrementarían a \$ 300.853 millones (ver

Tabla 7).

### **¿Cómo cubrirá la Administración Nacional estas necesidades de financiamiento?**

La Administración Nacional recibirá asistencia del Banco Central (BCRA) –protagonista del financiamiento presupuestario en los últimos años- a través de Adelantos Transitorios por \$ 104.028 millones y mediante el aporte de reservas de aproximadamente \$ 40.600 millones (7.967 millones de dólares) para integrar el Fondo del Desendeudamiento. Este último está estipulado en el artículo 33 de la Ley que faculta al Poder Ejecutivo Nacional a integrar el Fondo del Desendeudamiento para atender los servicios de deuda con tenedores privados y en caso de que existan excedentes, orientarlos a financiar gasto de capital, siempre y cuando tenga efecto monetario neutro. Esto implica que el BCRA girará fondos al Tesoro nacional, entregando reservas a cambio de letras intransferibles en dólares estadounidenses, a una tasa relativamente baja (igual a la que devenguen las reservas internacionales del Banco, hasta un máximo de la tasa LIBOR anual, menos un punto). Además, aunque el artículo establezca que el excedente puede destinarse a financiar gastos de capital, el hecho es que es posible que mediante “superpoderes” se termine utilizando indirectamente para solventar gastos corrientes.

Por su parte, organismos del propio sector público que cuentan con excedentes financieros aportarán \$ 37.934 millones, y el Banco de la Nación Argentina (BNA) aportará préstamos por \$ 14.113 millones, en tanto se estima en \$ 22.011 millones la asistencia de los organismos financieros internacionales.

A través de estos mecanismos, el Tesoro tendrá prácticamente garantizado \$ 232.400 millones, es decir casi el 80 % del total de las fuentes requeridas, mientras que persiste una brecha de \$ 68.453 millones que debería ser cubierta mediante la colocación de nueva deuda en los mercados locales y/o internacionales (**Tabla 8**).

No obstante, los desafíos en tomar nueva deuda en los mercados externos implicarán probablemente que, con más emisión monetaria, el BCRA sustituya la alternativa de volver a los mercados y profundice aún más su exposición frente al sector público, como por ejemplo con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional Argentino (FGS).

En 2009, el 60 % del total de activos de la autoridad monetaria eran reservas internacionales, 29 % créditos por asistencia al Gobierno y 11 % otros activos. Actualmente, la composición se ha deteriorado puesto que las reservas solo representan el 41 % de los activos, en tanto que los préstamos al Gobierno alcanzan el 51 % y otros activos 8 %. La política permanente de financiamiento del déficit fiscal mediante la asistencia del BCRA a través de diversas vías ha generado, entre otras cosas, un deterioro de la calidad patrimonial de la entidad, lo que a la luz de los números del presupuesto se profundizará durante el próximo año.

Tabla 7. Fuentes y aplicaciones financieras de la Administración Nacional, 2013. En millones de pesos.

	Oficial	Escenario CIPPEC
<b>Resultado Financiero</b>	587	- 38.828
<b>Fuentes Financieras</b>	261.437	<u>300.853</u>
<b>Endeudamiento</b>	247.722	287.138
<b>Disminución Inversión Financiera</b>	<u>13.715</u>	<u>13.715</u>
<b>Aplicaciones Financieras</b>	262.025	262.025
<b>Amortización Deudas inversión financiera</b>	186.056	186.056
	<u>75.967</u>	<u>75.967</u>

Tabla 8. Brecha financiera de la Administración Nacional, 2013. En millones de pesos.

	Escenario CIPPEC
<b>Resultado Financiero</b>	<b>-38.828</b>
<b>Aplicaciones Financieras</b>	<b>-262.025</b>
<b>Necesidades Financieras (a)</b>	<b>-300.853</b>
<b>Adelantos Transitorios BCRA</b>	<b>104.028</b>
<b>Letras al BCRA (reservas)</b>	<b>40.600</b>
<b>Letras Intrasector Público</b>	<b>37.934</b>
<b>Préstamos BNA</b>	<b>14.113</b>
<b>Organismos Internacionales</b>	<b>22.011</b>
<b>Disminución Inversión Financiera</b>	<b>13.714</b>
<b>Financiamiento Garantizado (b)</b>	<b>232.400</b>
<b>Brecha a Financiar con emisión de deuda (a-b)</b>	<b>-68.453</b>

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

## 7. Sobre el articulado

El análisis del articulado deja la impresión de *déjà vu*. Es un documento complejo que, en repetidas ocasiones, hace referencia a otras leyes que a su vez se refieren a otras leyes. Además, son varios los artículos que autorizan modificaciones y ampliaciones de gasto. Al igual que lo sucedido con los presupuestos anteriores, se eliminan los pocos límites a los que se podría llamar responsabilidad fiscal.

Concretamente, el artículo 20 suspende una vez más la obligación de constituir el fondo anticíclico en 2013. Y el artículo 49 exime al Gobierno e invita a las provincias a eximirse de los

límites impuestos por la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25917). Es razonable que en 2009 o 2012, años de fuerte desaceleración económica, estos límites se hayan relajado. Pero con un crecimiento esperado del 4,4 % sería oportuno que el Gobierno utilizara estos límites en su favor: esto le permitiría impulsar una política fiscal contracíclica que, a su vez, contribuiría a poner paños fríos a la inflación. De hecho, según las proyecciones de ingresos y gastos, se podría cumplir perfectamente con la Ley de Responsabilidad Fiscal. Su suspensión tiene sentido si finalmente el gasto fuera mayor al presupuestado actualmente.

Otra perla del articulado es que nuevamente el Gobierno Nacional se hace responsable del déficit de las empresas Aerolíneas Argentinas, Austral y Cielos del Sur. Pero esta vez va un poco más lejos, al condonar también sus deudas de impuestos. Puede suceder, entonces, que en la Ley de Presupuesto 2014 YPF entre en esta lista de empresas sujetas al mismo tratamiento.

Este y otros artículos entran en conflicto con lo que la ley de administración financiera (Ley 24156) establece en su artículo 20 sobre el contenido de 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.**"

Bajo esta mirada, entran en conflicto los artículos 36, 39, 52, 55, 60, 68, 72, 78 y 79 ya que se refieren a regímenes promocionales para bienes de capital, infraestructura, motos, cine, creación de tasa retributiva para el INTI, se eximen de impuestos y se condona deuda. Estas cuestiones deberían tratarse en leyes específicas.

## **Conclusiones**

En conclusión, la Ley de Presupuesto 2013 parece tener previsiones bastante realistas en lo que respecta a recursos. Sin embargo, a la hora de estimar los gastos es altamente probable que, dado el escenario de recuperación económica, continuidad de la inflación y elecciones, el gasto final sea superior a lo presupuestado.

La restricción más importante para ejecutar este mayor nivel de gasto es el acceso al financiamiento. No obstante, ya se ha visto que es posible recibir más financiamiento del FGS y del BCRA, principalmente.

Esto implica que el resultado fiscal en 2013 sería peor, una vez más, que el proyectado en la Ley de Presupuesto aprobadas por el Congreso. Esto pone de manifiesto el debilitado rol del Poder Legislativo Nacional, el cual no logra restringir el nivel de endeudamiento. Es, además, el propio Poder Legislativo el que aprueba el incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal y el que exime de la obligación de constituir el fondo anticíclico.



## Acerca de los autores

**Luciana Díaz Frers:** directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. 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.

**Estefanía Casadei:** analista del Programa de Política Fiscal. Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Candidata a magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Argentina).

**Juan Ignacio Surraco:** asistente del Programa de Política Fiscal. Licenciado en Economía, Universidad del CEMA.

**Damián Bonari:** investigador principal de los Programas de Política Fiscal y Protección Social. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires. Máster en Economía y Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Anteriormente se desempeñó como director de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación. Fue Director Regional del Proyecto de cooperación técnica y financiera Unión Europea - Mercosur "Apoyo al Monitoreo Macroeconómico". Además fue consultor económico financiero del Banco Mundial y otros organismos internacionales. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).

**Walter Agosto:** Investigador asociado del Programa de Política Fiscal. Contador Público Nacional, Universidad Nacional del Litoral. Magíster en Administración Pública, Universidad Nacional del Litoral y Posgrado en Políticas Sociales, Universidad General San Martín. Anteriormente fue Ministro de Hacienda de la Provincia de Santa Fe y Diputado Nacional. 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.

El **Programa de Política Fiscal** tiene como misión impulsar reformas en las instituciones fiscales que estimulen la transparencia, equidad y eficiencia en el uso de los fondos públicos, en el marco de la solvencia fiscal y la democratización de la toma de decisiones presupuestarias.

**Para citar este documento:** Díaz Frers, L.; Casadei, E., Surraco, J. Bonari, D. y Agosto, W. (noviembre de 2012). *Informe sobre la Ley de Presupuesto 2013*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://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.**

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, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

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