

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2007

NOVIEMBRE 2006

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2007

El presente informe tiene como objetivo principal sintetizar los puntos principales del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007 y analizar los rasgos fundamentales referentes a los gastos y recursos previstos para el próximo año. Además, profundiza sobre ciertos aspectos que se destacan en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, como las proyecciones macroeconómicas, la política social y la delegación de poderes.

En virtud de ello, este análisis puede resultar de utilidad para los señores legisladores al momento de debatir el proyecto de Presupuesto, como así también, dado que la información se presenta de manera accesible para lectores no especializados, para periodistas o ciudadanos interesados.

INFORME DE PROYECTO DE PRESUPUESTO 2007

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1- INTRODUCCION	4
2- LAS PROYECCIONES MACROECONOMICAS.....	4
3-LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL.....	6
Ingresos corrientes	6
Estructura y presión tributaria.....	7
Presión tributaria.....	9
4- EL GASTO PÚBLICO.....	10
La composición del gasto público en 2007	11
Las principales variaciones.....	13
La política social	14
Evaluación del cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo	14
Obligaciones a cargo del Tesoro	16
Flexibilidad del gasto.....	17
Fondos que no consolidan en el Presupuesto	17
Gasto tributario	21
5-RESULTADO PRIMARIO, INTERESES Y RESULTADO FINANCIERO	22
6- FINANCIAMIENTO	24
7- ARTICULOS CONTROVERTIDOS DEL PROYECTO DE LEY	25

RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 fue presentado en el Congreso Nacional a comienzos del mes de octubre. En materia de ingresos no se registran cambios significativos en la estructura y presión tributaria, mientras que del lado del gasto aumenta el Gasto Social y en Energía.

En cuanto al superávit primario del Sector Público Nacional, se proyecta que en 2007 alcanzará 3% del Producto Bruto Interno (PBI), en línea con el excedente estimado para 2006. De este modo, el Gobierno estaría definiendo, al menos implícitamente, una meta de superávit que no baje de los 3 puntos del producto. Una vez descontado el pago de intereses de la deuda, el superávit total asciende a 1% del PBI, ratio equivalente al esperado para este año.

Por su parte, el escenario macroeconómico que plantea el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 es un poco más conservador que el proyectado por las consultoras especializadas. Para el caso del PBI se espera un crecimiento real de 4%, 2 puntos porcentuales (pp) debajo de la estimación de los especialistas del sector privado. Asimismo, la inflación esperada por el Gobierno Nacional es de 7,7%, mientras que las consultoras calculan un aumento de precios de 10,5%. Por último, la proyección oficial para el tipo de cambio nominal lo sitúa en \$3,13 por dólar, mientras que el valor de la divisa americana para el sector privado será de \$3,2 por unidad. A diferencia de los ejercicios anteriores, pese a existir una clara subestimación del crecimiento y de la inflación, los recursos disponibles no son igualmente subestimados. En efecto, pese a manejar diferentes escenarios en mente, las proyecciones de recaudación tributaria para 2007 entre el sector público y privado sólo difieren en 0,7% (\$169.073 millones y \$170.309 millones, respectivamente).

En materia de recaudación tributaria, se espera un aumento anual de 14,2% en términos nominales. Incorporando la proyección de crecimiento del PBI nominal contenida en el Presupuesto, de 11,7%, esto se traduciría en una presión tributaria de 24,4%, 0,8pp. mayor que en 2006. De este modo, la estructura y presión tributaria no presentan grandes modificaciones, manteniéndose un esquema basado en los impuestos tradicionales (IVA, Ganancias y Contribuciones de la Seguridad Social), que representan conjuntamente 69% del total recaudado, y en los tributos creados luego de la crisis de 2001 (Retenciones a las Exportaciones e Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios), que entre los dos aportan 17% de la recaudación.

En cuanto a las tendencias del gasto público, el proyecto de Ley de Presupuesto 2007 presenta un incremento de \$15.571,4 millones con relación al previsto para 2006. Es decir que, en términos nominales, experimenta una suba de 14,7%, que pasa a ser de 7,2% al descontar el efecto de la inflación. Del monto anterior, 11,4% constituyen pagos por intereses de la deuda pública (\$13.874,9 millones). Asimismo, como porcentaje del PBI, el gasto primario se situará en 15,5% del producto, 0,6pp. por encima del ratio estimado para el año 2006, mientras que los intereses mantienen su participación como porcentaje del total (2%). De este modo, el gasto público total (gasto primario más intereses) experimentará una suba de 0,7pp., pasando de 16,8% a 17,5% del PBI.

Los aumentos del presupuesto de la Administración Nacional se concentran en el Gasto Social (se incrementa \$11.986,1 millones, es decir, 18,2%) y, dentro de los Servicios Económicos, en el gasto en Energía (que pasa de \$4.634 millones a \$5.696 millones, o sea, que registra una suba de 22,9% respecto del monto proyectado para el año 2006. Dentro del Gasto Social, 73,8% del aumento se vincula con el área de Seguridad Social (\$8.841 millones), mientras que el resto de la suba está repartida entre los presupuestos de Educación y Asistencia Social. En el primer caso, el

gasto se verá incrementado en \$1.196 millones para dar cumplimiento a la Ley de Financiamiento Educativo. Por su parte, la función de Promoción y Asistencia Social, la que comprende los gastos destinados a la protección y ayuda a personas en condiciones de vulnerabilidad, registra una suba de \$1.058 millones.

1- INTRODUCCION

El Presupuesto Nacional es una de las principales herramientas de política económica. Con él, el Estado persigue objetivos de eficiencia, equidad y estabilización de la economía. En el primer caso, mediante la provisión de bienes públicos a los ciudadanos, como defensa, seguridad, educación, salud e infraestructura. En materia de equidad, el Estado logra a través de la aplicación de impuestos y transferencias, alterar la distribución del ingreso. Finalmente, la política presupuestaria permite proveer un marco estable que facilite una evolución favorable de las principales variables macroeconómicas: crecimiento, empleo e inflación.

En este sentido, el objetivo del presente informe es analizar los contenidos del Proyecto de Presupuesto de la Administración Pública Nacional para 2007, para dar cuenta de cómo el Gobierno buscará responder a las demandas políticas, económicas y sociales del país durante el próximo año.

2007 es especial en materia política dado que es un año electoral. Habitualmente, se critica el uso discrecional del Presupuesto en períodos previos a los comicios. Por tanto, cobra especial relevancia monitorear la ejecución presupuestaria en los próximos 12 meses.

El presente informe presenta un análisis detallado de los recursos que espera obtener el Sector Público en 2007 así como también el destino que el Gobierno nacional les tiene asignados.

2- LAS PROYECCIONES MACROECONOMICAS

Según el proyecto de Ley de Presupuesto 2007, la recaudación tributaria total del Sector Público Nacional alcanzará \$169.073 millones. La estimación de dichos ingresos tiene asociados ciertos supuestos acerca de la evolución de las principales variables macroeconómicas de las que depende la recaudación: Producto Bruto Interno (PBI), inflación y tipo de cambio nominal. A continuación se presentan las proyecciones macroeconómicas que acompañaron a los Presupuestos de los últimos 4 años, las cuales se comparan con las trayectorias que efectivamente tuvieron dichas variables, lo que permite identificar una tendencia a subestimarlas por parte del Gobierno¹.

¹ Debe destacarse que en el año 2003 se subestimó el crecimiento pero se sobreestimó la inflación y, por ello, la recaudación fue menor de lo que se había previsto

Cuadro 1: Principales variables macroeconómicas: valores proyectados vs. verificados

Variable	2003	2004	2005	2006*	2007*
<i>Inflación (s/IPC)</i>					
proyectada	23,0%	10,5%	7,9%	9,1%	7,0%
verificada	3,7%	6,1%	12,2%	9,9%	10,5%
diferencia	19,3pp.	4,4pp.	(4,3pp.)	(0,8pp.)	(3,5pp.)
<i>Crecimiento del PBI</i>					
proyectado	3,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
verificado	8,9%	8,9%	9,2%	5,3%	6,4%
diferencia	(5,9pp.)	(4,9pp.)	(5,2pp.)	(1,3pp.)	(2,4pp.)
<i>Recaudación Tributaria (en millones de \$)</i>					
proyectada	76.780	79.417	106.906	133.148	169.073
verificada	72.274	98.312	118.762	135.145	170.309
diferencia (%)	6,2%	-19,2%	-10,0%	-1,5%	-0,7%

*el dato verificado corresponde a una proyección del mercado al mes de octubre de 2006. Fuente: REM-BCRA.

FUENTE:: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. INDEC y BCRA.

Para 2007, si se sigue la divergencia existente entre las proyecciones oficiales y las expectativas del mercado respecto de PBI, inflación y tipo de cambio, todo haría pensar que nuevamente habrá una subestimación de los recursos disponibles. Más específicamente, para el caso del PBI, el Gobierno publica un crecimiento real esperado de 4%, 2,4 puntos porcentuales por debajo del pronóstico de las consultoras especializadas. Asimismo, la tasa de inflación promedio (calculada en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC)) estimada para 2007 por el proyecto de Presupuesto es de 7,7%, bastante por debajo de lo que espera el mercado (10,5%). Finalmente, la evolución del tipo de cambio nominal esperada por el Gobierno lo sitúa el año próximo en \$3,13 por dólar, 2% debajo de la proyección del sector privado. No obstante, respecto al mercado, el Gobierno está hoy subestimando la recaudación en tan sólo 0,7%. Esta subestimación de recursos es bastante pequeña si tenemos en cuenta que los escenarios macroeconómicos que plantean el sector público y el mercado difieren sensiblemente (el sector privado prevé 6% más de aumento del PBI nominal, es decir, crecimiento real más inflación). En suma, el Gobierno estaría subestimando el crecimiento pero no los recursos disponibles, lo que en principio refutaría la premisa de que el Gobierno busca, a través de la subestimación de la evolución de las variables macro (y con ello de los recursos) contar con mayor discrecionalidad en la asignación del gasto, toda vez que los recursos que no se proyectan inicialmente en el Presupuesto no se comprometen a partidas específicas.

3-LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

Para el año 2007 la Administración Nacional² espera obtener ingresos por \$128.473,5 millones, lo cual representa un incremento nominal de 14,5% respecto del ejercicio 2006, que pasa a ser de 7,6% cuando se descuenta el efecto de la inflación (en términos reales³).

Cuadro 2: Composición de los Recursos de la Administración Nacional (en millones de pesos)

Concepto	2006	2007	variación		
			nominal		real*
			monto	%	%
Ingresos Corrientes	111,047.4	127,375.7	16,328.3	14.7%	7.8%
Ingresos Tributarios	84,332.3	95,279.9	10,947.6	13.0%	6.1%
Contribuciones a la Seguridad Social	21,087.4	26,046.8	4,959.4	23.5%	16.0%
Ingresos No Tributarios	2,409.0	2,748.4	339.4	14.1%	7.2%
Venta de Bienes y Servicios de la Adm. Pública	674.3	763.2	88.9	13.2%	6.3%
Rentas de la Propiedad	1,641.1	2,029.2	388.1	23.6%	16.2%
Transferencias Corrientes	903.3	508.2	-395.1	-43.7%	-47.1%
Ingresos de Capital	1,110.0	1,097.8	-12.2	-1.1%	-7.1%
Recursos Propios	28.5	44.3	15.8	55.4%	46.0%
Transferencias de Capital	1,005.8	1,018.5	12.7	1.3%	-4.9%
Disminución de la inversión financiera	75.7	35.0	-40.7	-53.8%	-56.6%
Totales	112,157.4	128,473.5	16316.1	14.5%	7.6%

FUENTE: Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007.

*Para el cálculo de las variaciones reales se utilizó un índice de precios combinado compuesto por las variaciones promedio de IPC e IPM.

Ingresos Corrientes

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, prácticamente la totalidad de los recursos (99%) provienen de los **Ingresos Corrientes** (ingresos de dinero que no modifican el patrimonio público). La categoría más importante dentro de los ingresos corrientes la constituyen los **Ingresos Tributarios** (provenientes de la recaudación de impuestos), que durante 2007 ascenderán, en base a lo proyectado, a \$95.279,9 millones, monto 13% superior al actualmente proyectado por el Gobierno para 2006.

En segundo lugar, dentro de la participación sobre el total se encuentran las **Contribuciones a la Seguridad Social**, que alcanzarán el año próximo \$26.046,8 millones (23,5% más que en 2006).

¹ Nótese que en la sección anterior nos referíamos a los ingresos del Sector Público Nacional (SPN), que incluyen, además de la Administración Nacional, a las Fondos Fiduciarios, Empresas Públicas y otros Entes. En esta sección tomamos sólo a la Administración Nacional para tratar el mismo nivel que en la sección de gastos, ya que en el Presupuesto Nacional, lo que los legisladores aprueban es solamente esta porción del Presupuesto.

³ Para deflactar los gastos se utiliza un índice combinado con una ponderación de 50% para el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y de 50% para el Índice de Precios Internos Mayoristas (IPIM).

Estas contribuciones gravan el empleo de mano de obra registrada y los ingresos derivados del trabajo en relación de dependencia y en forma autónoma, y tienen por fin específico cubrir contingencias individuales como jubilaciones, invalidez, asistencia médica, desempleo, etcétera. Cerca del 88% de la recaudación surge de los aportes y contribuciones previsionales de ANSeS, en los cuales se espera un incremento anual de 25,5%, producto de los aumentos proyectados tanto en los salarios nominales como en el número de aportantes (por el aumento esperado en el empleo y la formalidad).

En tercer lugar se encuentran los **Ingresos no Tributarios**, compuestos por tasas de servicios públicos, multas, etcétera, que en 2007 ascenderán a \$2.748,4 millones, 14,1% más que en 2006.

Por su parte, los ingresos en concepto de **Rentas de la Propiedad**, es decir, aquellos asociados a la tenencia de activos fijos, intangibles y financieros de las empresas públicas (bajo la forma de arrendamientos, intereses, dividendos y derechos de propiedad que no son de las empresas públicas sino del Tesoro), alcanzarán \$2.029,2 millones, explicados en más de la mitad por el anticipo de utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Estructura y presión tributaria

Como se mencionó anteriormente, los impuestos constituyen la principal fuente de financiamiento del Gasto Público. En el Cuadro 3 se presentan los principales tributos que recauda la Administración Nacional.

Cuadro 3: Ingresos Tributarios de la Administración Nacional (en millones de pesos)

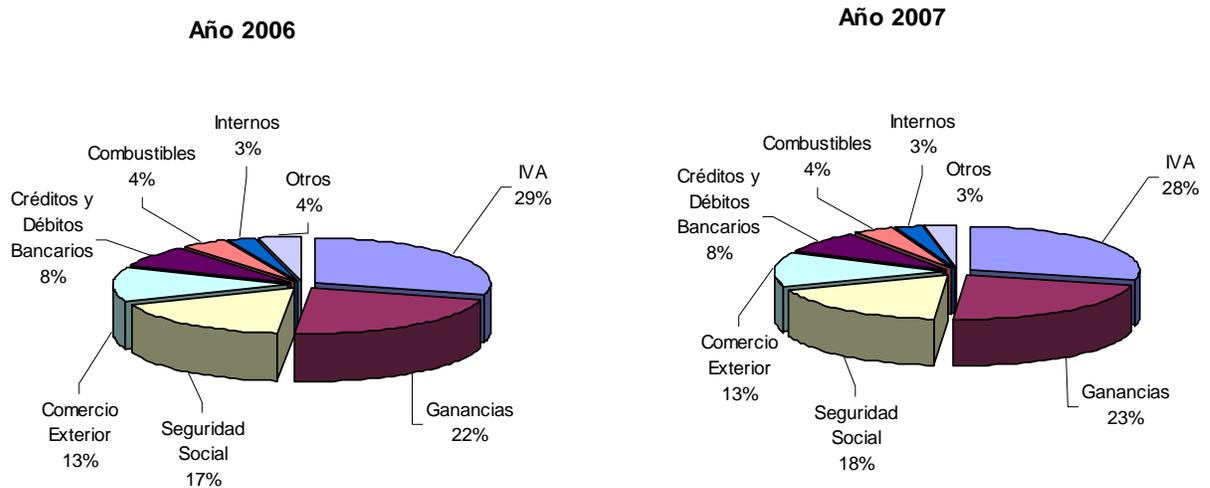
Concepto	2006		2007		Variación		
	Monto	% s/total	Monto	% s/total	nominal		real
					monto	%	%
Ganancias	22,548.0	26.7%	25,422.2	26.7%	2,874.2	12.7%	5.9%
Bienes Personales	962.6	1.1%	1,055.5	1.1%	92.9	9.7%	3.0%
IVA neto de reembolsos	23,354.6	27.7%	26,152.3	27.4%	2,797.7	12.0%	5.2%
Impuestos Internos	2,108.6	2.5%	2,328.5	2.4%	219.9	10.4%	3.7%
Ganancia Mínima Presunta	540.5	0.6%	548.0	0.6%	7.5	1.4%	-4.7%
Derechos de Importación	4,840.2	5.7%	5,586.9	5.9%	746.7	15.4%	8.4%
Derechos de Exportación	14,011.8	16.6%	16,027.4	16.8%	2,015.6	14.4%	7.5%
Tasa Estadística	118.1	0.1%	135.8	0.1%	17.7	15.0%	8.0%
Combustibles Naftas	2,085.0	2.5%	2,176.0	2.3%	91.0	4.4%	-2.0%
Combustibles otros	2,078.9	2.5%	2,186.0	2.3%	107.1	5.2%	-1.2%
Radiodifusión	96.7	0.1%	108.1	0.1%	11.4	11.8%	5.0%
Monotributo Impositivo	594.6	0.7%	650.9	0.7%	56.3	9.5%	2.8%
Energía Eléctrica	419.0	0.5%	464.9	0.5%	45.9	11.0%	4.2%
Adicional Cigarrillos	404.0	0.5%	424.9	0.4%	20.9	5.2%	-1.2%
Créditos y Débitos Bancarios	9,743.8	11.6%	11,094.0	11.6%	1,350.2	13.9%	7.0%
Otros Impuestos	425.9	0.5%	918.7	1.0%	492.8	115.7%	102.7%
Total	84,332.3	100.0%	95,280.1	100.0%	10,947.8	13.0%	6.1%

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007

Para el año 2007, el incremento en los Ingresos Tributarios de la Administración Nacional (\$10.948 millones) se encuentra explicado principalmente por los mayores montos a recaudar en concepto de **Impuesto a las Ganancias** (\$2.874,2 millones, 12,7% más que en 2006), **Impuesto al Valor Agregado** (2.797,7 millones, 12%), **Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios** (\$1.350,2 millones, 13,9%) y **Derechos de Exportación** (\$2.015,6 millones, 14,4%). En el caso de los tres primeros tributos, los aumentos proyectados responden a mayores niveles esperados de actividad económica y del nivel de precios, mientras que en el caso de las retenciones, la mayor recaudación se debe a incrementos esperados en las cantidades exportadas.

Finalmente, del análisis del Cuadro 3 se desprende que no se prevén modificaciones significativas a la estructura tributaria. La participación de los impuestos tradicionales sobre el total recaudado sigue siendo de casi 70%. Por su parte, los tributos implementados luego de la crisis de 2001 (aquellos que gravan el comercio exterior y las transacciones financieras) siguen teniendo gran importancia en la estructura tributaria, tanto si se la mide por su participación en la recaudación total (17%) como por la proporción que representan del superávit primario. Debido a ello, pese a ser concebidos como transitorios y considerados entre algunos especialistas como los más “distorsivos”, siguen teniendo un rol estratégico en el esquema de ingresos del sector público argentino.

Gráfico 1: Contribución de cada impuesto al total de la recaudación

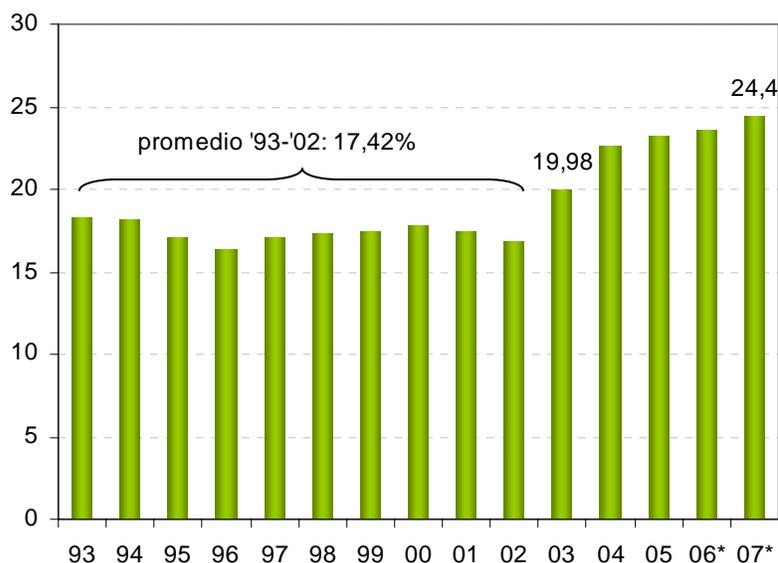


FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007

Presión tributaria

Para el próximo año se prevé un leve aumento en la presión tributaria (recaudación como porcentaje del PBI), que pasará de 23,6% en 2006 a 24,4% en 2007⁴. Analizando la serie histórica es posible observar que la presión tributaria está positivamente correlacionada con el ciclo económico, es decir, aumenta en tiempos de expansión económica (por ejemplo, entre los años 2003 y 2005), a la vez que se reduce en épocas de recesión (período 1999-2002). En este sentido, la presión tributaria promedio entre 2003 y 2007 (incorporando las proyecciones para 2006 y 2007 del Presupuesto) sería de 22,8%, valor bastante superior al promedio correspondiente a la década del '80 (15,8%) y del '90 (17,46%). En un contexto en el cual no se introducen cambios en la estructura tributaria, y sin grandes reducciones en los índices de evasión, la presión tributaria tiende a ser relativamente estable año a año.

Gráfico 2: Presión Tributaria Nacional (1993-2007)



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC en base a Secretaría de Hacienda y Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

Tal como puede apreciarse en el Gráfico 2, la presión tributaria se viene incrementando paulatinamente desde 2004, siendo desde ese momento superior a 20% del PBI. Los valores proyectados para 2006 y 2007 permiten inferir que las proyecciones son razonables, aunque los supuestos macroeconómicos que las determinan son excesivamente conservadores.

Resumiendo, para 2007 no se prevén cambios en la estructura tributaria, que continuará basada en los impuestos tradicionales (IVA y Ganancias), pero con un aporte importante de los tributos implementados luego de la crisis de 2001 (Retenciones a las Exportaciones e Impuesto a

⁴ En este caso se habla del total de recaudación de la AFIP, incluyendo los impuestos que posteriormente se coparticipan.

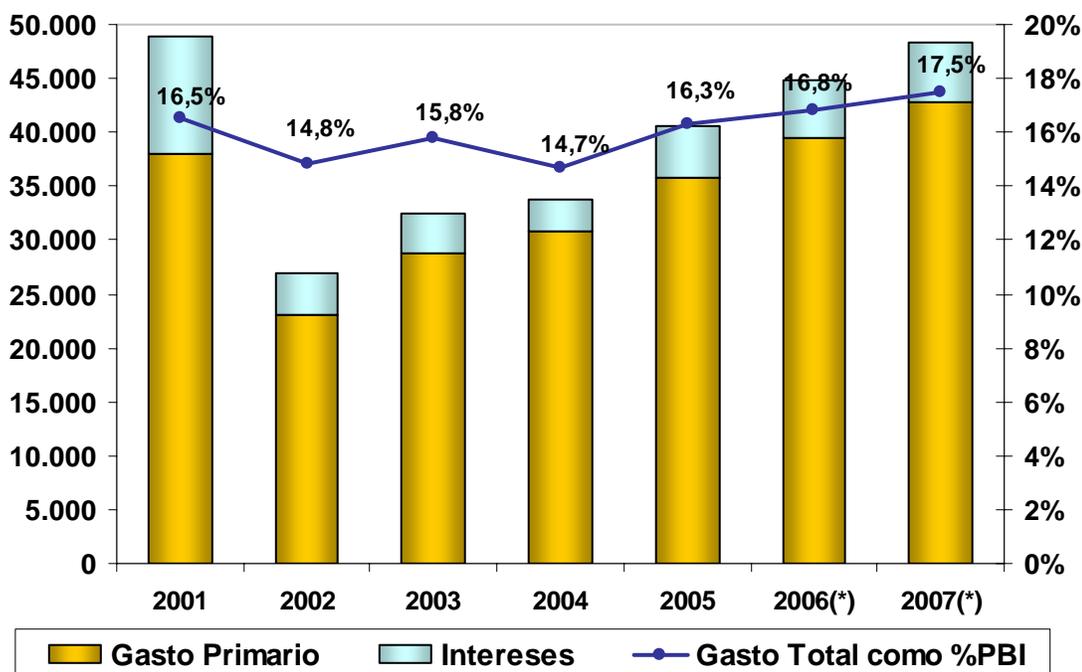
los Débitos y Créditos Bancarios). Asimismo, la presión tributaria permanecerá en un nivel similar al de los últimos tres años, aumentando levemente en consonancia con la evolución del ciclo económico.

4- EL GASTO PÚBLICO

El proyecto de Ley de Presupuesto 2007 propone elevar el gasto de la Administración Nacional a \$121.303 millones, lo cual representa un incremento de \$15.571,4 millones con relación al previsto para 2006 (crédito vigente). Es decir que, en términos nominales, el gasto experimenta una suba de 14,7%, que pasa a ser de 7,2% al descontar el efecto de la inflación proyectada. Del monto total, 88,6% (\$107.428,1 millones) se destina a gasto primario (el cual aumenta 15,2% nominal interanual), mientras que el restante 11,4% constituye pagos por intereses de la deuda pública (\$13.874,9 millones), que registran un crecimiento interanual significativo (11,5%).

Como porcentaje del PBI, el gasto primario se situará en 15,5% del producto, 0,6 puntos porcentuales por encima del ratio estimado para el año 2006, mientras que los intereses mantienen su participación como porcentaje del total (2%). De este modo, el gasto público total (gasto primario más intereses) experimentará una suba de 0,7pp., pasando de 16,8% a 17,5% del PBI. Analizando la serie histórica puede apreciarse que este valor se sitúa 3 puntos porcentuales por debajo del correspondiente a los años '80 y apenas por encima del promedio de los '90 (17%).

Gráfico 3: Evolución del Gasto Público de la Administración Nacional



Nota: Valores en millones de pesos de 2001. Para calcular las variaciones reales se utilizó un índice combinado compuesto por las variaciones de IPC e IPM.

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, Proyecto de Presupuesto 2007 e INDEC.

Como puede apreciarse en el Gráfico 3, merced al incremento continuo que vienen experimentando las erogaciones en los últimos 6 años, el gasto público proyectado para 2007 alcanzará en términos reales al de 2001 (apenas 1% menos). En términos del PIB se observa que mientras en 2005 el Gasto total fue de 16,3%, para 2007 se espera que alcance 17,5% del PBI. Con esto, se estaría en niveles del Gasto Total superiores a los de 2001, aunque con un gasto en pago de intereses sensiblemente inferior.

Cuadro 4: Gasto Público de la Administración Nacional

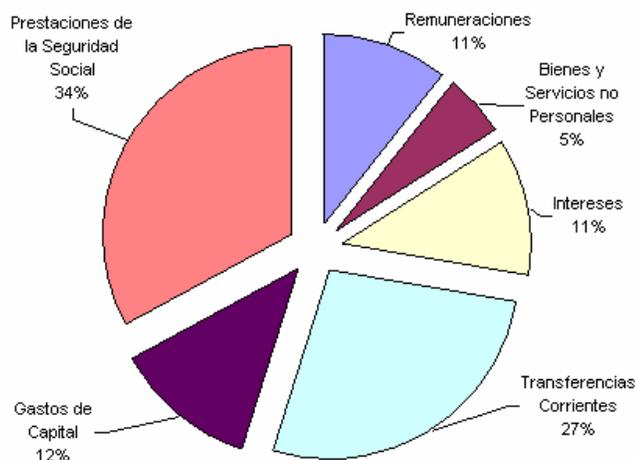
Concepto	Valores nominales		Porcentaje del PBI		Variación		
	2006	2007	2006	2007	nominal		real
					monto	%	
Gasto Primario	93.283,5	107.428,1	14,9%	15,5%	14.144,6	15,2%	8,2%
Intereses	12.448,1	13.874,9	2,0%	2,0%	1.426,8	11,5%	4,7%
Gasto Total	105.731,6	121.303,0	16,8%	17,5%	15.571,4	14,7%	7,8%

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007.

La composición del gasto público en 2007

Como queda evidenciado en el Gráfico 4, los principales rubros del gasto son las prestaciones de la Seguridad Social y las Transferencias Corrientes. Conjuntamente, estos dos rubros se llevan 61% del gasto total de la Administración Nacional. Adicionalmente, el pago de salarios de los empleados públicos y los intereses de la deuda representan cada uno 11% del presupuesto total. Por su parte, el gasto de capital constituye 12%.

Gráfico 4: Principales componentes del gasto de la Administración Nacional. Año 2007

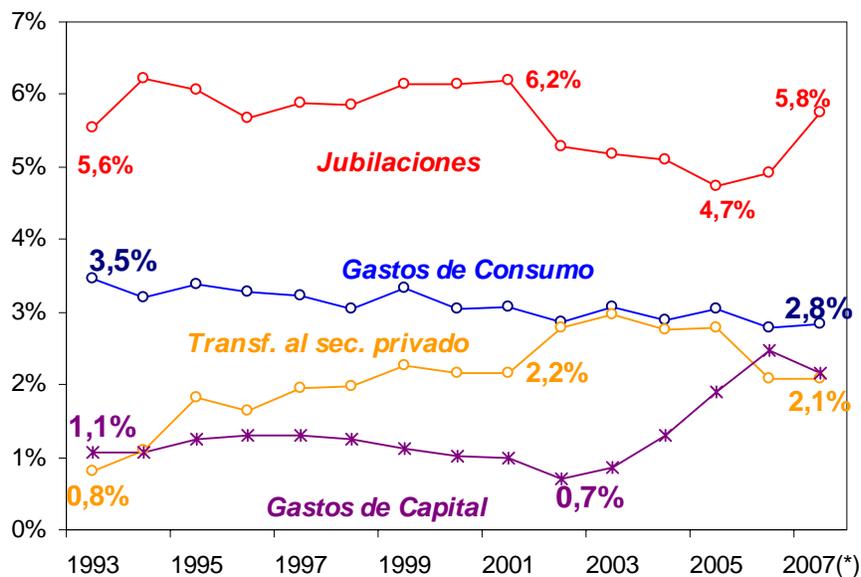


FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007

Conviene dar una mirada de largo plazo a la evolución del gasto público a través de cada uno de sus rubros. Del análisis de los últimos 15 años se desprenden varias conclusiones:

- ✓ Luego de representar por más de una década no más de 1% del PBI, el gasto de capital ha ido creciendo en los últimos tres años, acompañando el proceso de crecimiento económico. En efecto, el gasto en Infraestructura pasó de promediar 1,1% del PBI en el período 1993-2003 a 2% en los años 2004-2007.
- ✓ Las transferencias al sector privado alcanzaron su punto máximo en términos del PBI (3%) hacia el año 2002, en plena crisis económica, explicadas fundamentalmente por las erogaciones asociadas a los planes asistenciales a Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y otros programas de desempleo. Como es de esperar, superada la crisis, estos gastos entraron en una trayectoria decreciente (para 2007 se situarían en 2,1% del producto).
- ✓ Por su parte, las prestaciones de la Seguridad Social, que venían retrocediendo en participación desde 2001 (cuando representaban 6,2% del PBI), retomaron su sendero de crecimiento en 2005, de la mano de sucesivos incrementos en las jubilaciones mínimas. De este modo, para 2007 los pagos por jubilaciones y pensiones alcanzarían 5,8% del PBI.

Gráfico 5: Evolución del Gasto Primario por Componente (en % del PBI)



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC en base a Secretaría de Hacienda y Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

Las principales variaciones

Llevar a cabo un análisis de las principales variaciones en el Proyecto de Ley de Presupuesto permite formar una idea acabada de las áreas a las que el Gobierno nacional le dará prioridad el año próximo. Cabe recordar que el Presupuesto no es sólo un plan de gastos sino que su manejo es una importante herramienta de política económica.

Como puede apreciarse en el Cuadro 5, los aumentos del Presupuesto de la Administración Nacional se concentran en el Gasto Social (se incrementa \$11.986,1 millones, es decir, 18,2%) y, dentro de los Servicios Económicos, en el gasto en Energía (que pasa de \$4.634 millones a \$5.696 millones, o sea, registra una suba de 22,9% respecto del monto proyectado para el año 2006). Estas últimas se orientan a garantizar el abastecimiento energético del país.

Dentro del Gasto Social, 73,8% del aumento se vincula con el área de Seguridad Social (\$8.841 millones), mientras que el resto de la suba está repartida entre los presupuestos de Educación y Asistencia Social. En el primer caso, el gasto se verá incrementado en \$1.196 millones para dar cumplimiento a la Ley de Financiamiento Educativo. Por su parte, la función de Promoción y Asistencia Social, la cual comprende los gastos destinados a la protección y ayuda a personas en condiciones de vulnerabilidad, registra una suba de \$1.058 millones (+14,4%).

Cuadro 5: Variaciones en el Presupuesto 2007 por función

Finalidad-Función	2006	2007	% Gasto Total		Variaciones			
			2006	2007	Nominal		real	% Gasto Total
					Monto	%		
Administración Gubernamental	6.601,4	7.500,5	6,2%	6,2%	899,1	13,6%	6,7%	-0,1%
Defensa y Seguridad	7.351,4	7.796,0	7,0%	6,4%	444,6	6,0%	-0,4%	-0,5%
Gasto Social	65.779,9	77.766,0	62,2%	64,1%	11.986,1	18,2%	11,1%	1,9%
Seguridad Social	37.985,7	46.826,8	35,9%	38,6%	8.841,1	23,3%	15,8%	2,7%
Educación	7.560,0	8.756,1	7,2%	7,2%	1.196,1	15,8%	8,8%	0,1%
Promoción y Asistencia Social	7.344,3	8.402,3	6,9%	6,9%	1.057,9	14,4%	7,5%	0,0%
Vivienda y Urbanismo	3.361,3	3.606,5	3,2%	3,0%	245,2	7,3%	0,8%	-0,2%
Salud	3.671,4	4.306,5	3,5%	3,6%	635,1	17,3%	10,2%	0,1%
Ciencia y Técnica	1.661,5	2.051,8	1,6%	1,7%	390,2	23,5%	16,0%	0,1%
Agua Potable y Alcantarillado	821,9	811,7	0,8%	0,7%	-10,2	-1,2%	-7,2%	-0,1%
Trabajo	3.373,7	3.004,3	3,2%	2,5%	-369,4	-11,0%	-16,3%	-0,7%
Servicios Económicos	13.290,3	14.106,9	12,6%	11,6%	816,6	6,1%	-0,3%	-0,9%
Energía	4.634,5	5.695,7	4,4%	4,7%	1.061,3	22,9%	15,5%	0,3%
Transporte	5.839,6	6.069,5	5,5%	5,0%	229,9	3,9%	-2,4%	-0,5%
Otros Servicios Económicos	2.816,3	2.341,7	2,7%	1,9%	-474,6	-16,9%	-21,9%	-0,7%
Servicios Deuda Pública	12.708,9	14.133,7	12,0%	11,7%	1.424,8	11,2%	4,5%	-0,4%
TOTAL	105.731,9	121.303,1	100,0%	100,0%	15.571,1	14,7%	0,08	

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007.

Analizando la composición del gasto por Ministerio, puede apreciarse que el mayor incremento en monto se produce en el Ministerio de Trabajo (encargado de administrar las erogaciones vinculadas con la Seguridad Social a través de ANSES), que ve incrementado su presupuesto para 2007 en \$7935,2 millones, lo que representa una variación de 21,2% respecto al año anterior. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social es el que experimenta el mayor aumento relativo, con \$1.301,3 millones, equivalente a 31,3% de las erogaciones efectuadas en

2006. Gran parte de este aumento se puede explicar por el traspaso parcial del Plan Jefes y Jefas de Hogar, hasta ahora administrado por el Ministerio de Trabajo.

Asimismo, el pago de servicios de la deuda pública, que en 2006 fue el único rubro del gasto que se redujo en términos nominales, experimenta en este caso una significativa suba, al punto que se ubica en segundo lugar dentro de los aumentos del gasto (\$1.409 millones, 11,2%). Finalmente, el Ministerio de Planificación Federal (que incluye a la Dirección Nacional de Vialidad) registra, al igual que en 2006, importantes aumentos (\$1.202,8, +8,7%).

La política social

En 2007, el gasto social sin Seguridad Social aumenta 11,3% en términos nominales, algo por debajo de lo que lo hace el Presupuesto nacional (+14,7%), reduciendo de este modo su participación en el gasto total en cerca de 1%. Los principales impulsos a este incremento se encuentran en las áreas de Ciencia y Técnica y Educación y Cultura, en detrimento del presupuesto del área de Trabajo (principalmente por el Plan Jefes y Jefas).

Cuadro 6: Variación del Gasto Social sin Seguridad Social

Gasto Social sin Seguridad Social	2006	2007	Variación			
			nominal		real	% Gasto total
			Monto	%		
Salud	3.671,4	4.306,5	635,1	17,3%	10,2%	0,1%
Promoción y Asistencia Social	7.344,3	8.402,3	1.057,9	14,4%	7,5%	0,0%
Educación y Cultura	7.560,0	8.756,1	1.196,1	15,8%	8,8%	0,1%
Ciencia y Técnica	1.661,5	2.051,8	390,2	23,5%	16,0%	0,1%
Trabajo	3.373,7	3.004,3	-369,4	-11,0%	-16,3%	-0,7%
Vivienda y Urbanismo	3.361,3	3.606,5	245,2	7,3%	0,8%	-0,2%
Agua Potable y Alcantarillado	821,9	811,7	-10,2	-1,2%	-7,2%	-0,1%
TOTAL	27.794,2	30.939,2	3.144,9	11,3%	4,6%	-0,8%

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007.

Evaluación del cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo

En base al Proyecto de Ley de Presupuesto 2007, el gasto público nacional en Educación, Ciencia y Tecnología ascenderá a \$10.754 millones el próximo año, cifra que representa un incremento de 17,1% respecto al año 2006. En términos de PBI, su participación en el total de gastos pasará de 1,46% a 1,55%.

Gran parte del incremento en el gasto educativo responde al cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075). Cabe recordar que la principal propuesta de esa norma consiste en aumentar sustancialmente los recursos destinados a Educación, Ciencia y Tecnología, con la meta de alcanzar un gasto consolidado equivalente a 6% del PBI en el año 2010. De esta cifra, la Nación deberá encarar 40% del esfuerzo, mientras que las provincias serán responsables de cubrir la proporción restante.

El artículo 4 de la Ley de Financiamiento Educativo establece que en el año 2007 la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología deberá alcanzar 5% del PBI. Para establecer las metas anuales

de gasto se utiliza la proyección de crecimiento del Proyecto de Ley de Presupuesto de cada año. Es decir que, en caso de que el Gobierno nacional subestime las proyecciones de crecimiento de PBI, como viene ocurriendo en los últimos años, existe una potencial subestimación de los recursos educativos.

De este modo, la meta que debe cumplir el Estado Nacional en relación con la Ley de Financiamiento Educativo, basado en datos del Proyecto de Presupuesto 2007, es de \$9.927 millones. Es decir, que teniendo en cuenta el Gasto en Educación, Ciencia y Tecnología presupuestado (\$10.808 millones), se estaría cumpliendo en exceso la meta pactada. Por su parte, considerando las proyecciones del mercado, la meta de gasto para 2007 sería de \$10.482 millones. En consecuencia, el nivel presupuestado también cumple con la supuesta meta "real" que surge de considerar la variación del PBI esperada por el mercado.

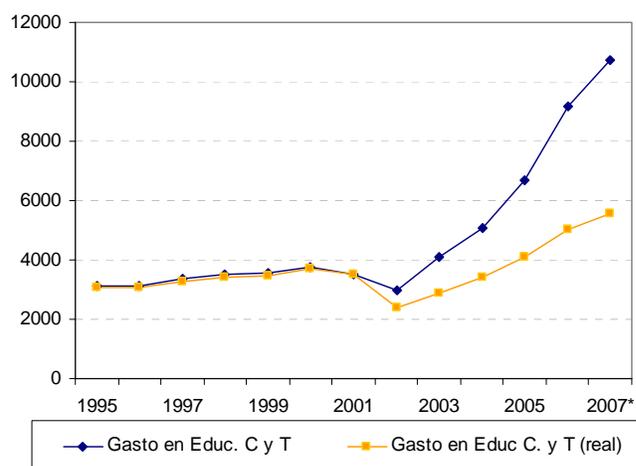
Cuadro 7: Evaluación de la meta para 2007 de la Ley de Financiamiento Educativo

	2006	2007
PBI Nominal s/Presupuesto	627.956	694.195
PBI Nominal s/Mercado	627.012	732.977
Gasto en Educ., C y T s/ Presup.	9.222	10.808
como % del PBI Presup.	1,5%	1,6%
como % del PBI Mercado	1,5%	1,5%
Meta s/LFE como % PBI	1,3%	1,4%

NOTA: La meta de Gasto Educativo Consolidado prevista por la Ley de Financiamiento Educativo para el año 2007 es de 5% del PBI.

El impacto de la Ley de Financiamiento Educativo queda confirmada al contrastar la evolución del gasto (proyectado) en 2006 y 2007 en relación a los años anteriores, la cual se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico 6: Evolución del gasto educativo nacional (1995-2007) (en millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC en base a información suministrada por el SIDIF, INDEC y Proyecto de Presupuesto 2007. El gasto en Educación, Ciencia y Técnica corresponde a la Administración Nacional.

En efecto, en los últimos dos años el gasto educativo registró fuertes subas, no sólo en términos nominales sino también en términos reales. Visto como proporción del PBI, la inversión en Educación Ciencia y Técnica viene experimentando un crecimiento continuo desde el piso marcado en 2002 (0,96%), alcanzando su máximo en 2007 (1,55%). Por su parte, como porcentaje del gasto público total, el gasto educativo ganó en los últimos dos años más de 1pp. (actualmente alrededor de 8,7%).

Obligaciones a cargo del Tesoro

Por su parte, la jurisdicción “*Obligaciones a cargo del Tesoro*” merece un párrafo aparte. Pese a no registrar un incremento notorio respecto al monto presupuestado para 2006 (\$594,6 millones, +5,7%), mantienen el salto hacia arriba registrado el año anterior, cuando se incrementaron 23%, siendo la jurisdicción con mayor presupuesto dentro de la Administración Central. En esta área se asignan créditos para brindar asistencia financiera a distintas áreas de los sectores público y privado y, además, se atienden obligaciones emergentes de compromisos con organismos provinciales, nacionales e internacionales. Del total asignado, cerca de 69% tiene carácter automático (es decir, son fondos comprometidos con anterioridad a través de leyes y convenios, como los recursos derivados de la coparticipación de Capital Federal y Tierra del Fuego, las transferencias del impuesto a las Ganancias y del impuesto a los Combustibles).

Como puede verse en el Cuadro 8, dentro de esta jurisdicción, 47% del gasto está explicado por la asistencia para Gasto Social Provincial a partir de trasferencias del impuesto a las Ganancias. Por su parte, la coparticipación de impuestos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego (que a diferencia del resto de las provincias, se incluyen dentro del Presupuesto Nacional) se lleva \$1302,6 millones. Otro rubro de importancia dentro de las Obligaciones del Tesoro lo constituyen los créditos a Empresas Públicas y Entes Binacionales. En esta partida, cuyas erogaciones alcanzan \$2.073,9 millones, se destaca principalmente la asistencia a empresas públicas del sector energético y minería, algo que no sorprende si se tiene en cuenta que este sector es uno de los potenciales “cuellos de botella” de la economía. Finalmente, en concepto de Asistencia Financiera a Provincias se destinarán \$1.168,4 millones, emergentes de distintos convenios firmados entre el Estado Nacional y varios gobiernos provinciales.

Cuadro 8: Obligaciones a Cargo del Tesoro (en millones de pesos)

Programa	Monto (\$)
Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial	5.131,9
Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Ente Binacional	2.073,9
Coparticipación Federal a la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego	1.302,6
Asistencia Financiera a Provincias	1.168,4
Otras Asistencias Financieras	904,4
Asistencia Financiera a Sectores Económicos	238,9
Aportes al Sector Externo	180,3
Atención Servicios Financieros y Gastos Judiciales	5,8
Atención del Estado de Emergencia por Inundaciones e Inclemencias Climáticas	0,673
TOTAL	11.006,9

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007.

En ejercicios recientes, la jurisdicción Obligaciones a cargo del Tesoro ha sido utilizada como “reserva” de créditos presupuestarios, que luego se reasignarán para atender refuerzos presupuestarios en otras áreas. En el ejercicio 2006, por ejemplo, varias decisiones del jefe de Gabinete que redistribuyeron presupuesto utilizaron créditos originalmente presupuestados en Obligaciones a cargo del Tesoro. La modificación en la Ley de Administración Financiera, que eliminó ciertas restricciones a la hora de modificar el presupuesto durante la ejecución, aumentó la flexibilidad para disponer de los créditos de Obligaciones a cargo del Tesoro.

Los elevados montos presupuestados para 2007 en esta jurisdicción indican que podría continuar siendo utilizada como reserva para futuras reasignaciones.

Flexibilidad del gasto

Uno de los temas que más debate ha despertado en materia presupuestaria es la delegación de facultades para modificar el destino de los fondos públicos al jefe de Gabinete. En efecto, luego de aprobar los “superpoderes” por decreto o bien incorporarlos dentro de las leyes de Presupuesto, este año fueron incorporados a través de la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera⁵, que permite que el Poder Ejecutivo reasigne partidas del Presupuesto siempre y cuando no se altere el total del gasto ni los niveles de endeudamiento. Esta medida, sumada a la reciente reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), que ahora establece que si el Congreso calla, otorga, contribuyen a legitimar y asegurar la concentración de poder en el Ejecutivo Nacional, al tiempo que debilita el rol del Congreso⁶. Antes de estas dos modificaciones, las Leyes de Responsabilidad Fiscal y de Administración Financiera limitaban la discrecionalidad del Poder Ejecutivo a la hora de alterar el gasto, ya que sólo se podía aprobar mayores erogaciones siempre que estuviera asegurado su financiamiento, y no se podía incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, mientras que la reasignación de partidas corrían por cuenta del Congreso nacional.

Además, el Proyecto de Presupuesto 2007 incorpora otras flexibilidades para que el jefe de Gabinete pueda incrementar y asignar discrecionalmente el gasto: los artículos 8 y 9 autorizan el aumento de los créditos presupuestarios por parte del jefe de Gabinete, estableciendo a su vez que al menos 35% de estos aumentos deben dirigirse al Tesoro (el resto podrá ser destinado a las provincias, instituciones de la Seguridad Social o empresas públicas).

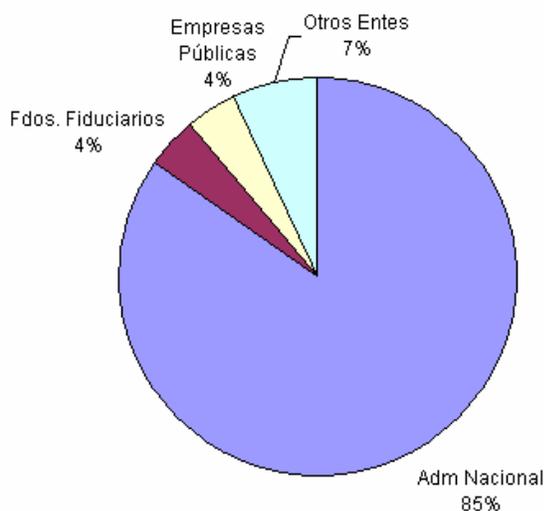
Fondos que no consolidan en el Presupuesto

Los gastos que se aprueban en la Ley de Presupuesto no incluyen todos los gastos que realiza el Sector Público Nacional. De hecho, una parte importante del gasto se encuentra por fuera del Presupuesto. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 7, lo que se aprueba en la Ley de Presupuesto es el gasto correspondiente a la Administración Nacional. Y esto equivale al 85% del gasto total. Es decir, un 15% del gasto del Sector Público Nacional queda por fuera de la aprobación y revisión del Congreso.

⁵ A través de la Ley N° 26.124.

⁶ Cabe destacar que en 2006 por primera vez el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso para aumentar las partidas en lugar de utilizar DNU.

Gráfico 7: Composición del Gasto del Sector Público Nacional - Año 2007



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Mensaje de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

El total de gastos de las Empresas del Estado Nacional, Fondos Fiduciarios y Otros Entes ascendería en 2007 a \$21.292,4 millones. Esto implica un incremento de \$4.570,5 millones respecto de lo proyectado para 2006. Este aumento es equivalente a una variación del 23,4% en términos nominales y 17% en términos reales.

a - Empresas públicas

Pese a que las empresas públicas se encuentran por fuera del Presupuesto Nacional debido a su naturaleza comercial y jurídica, es relevante ver su situación proyectada para el año 2007 para tener conciencia de la posibilidad de un resultado deficitario en alguna de ellas, que implicará un auxilio del Tesoro Nacional.

El total de empresas públicas presentaría en 2007 un resultado deficitario de \$432,7 millones. Esto implica un empeoramiento respecto de la situación que tendrían estas empresas durante 2006, cuando su déficit sería de \$208 millones. Debe destacarse que el resultado negativo es explicado casi en su totalidad por el resultado de Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA). Si bien el 64% de los ingresos de estas empresas provienen de los ingresos propios de la actividad que cada una de ellas desarrolla, al tenerse en el agregado un resultado deficitario, éste debe cubrirse: dentro de las Aplicaciones Financieras de la Administración Nacional se encuentra un monto presupuestado de \$502 millones en concepto de Inversión Financiera que sería destinado a NASA.

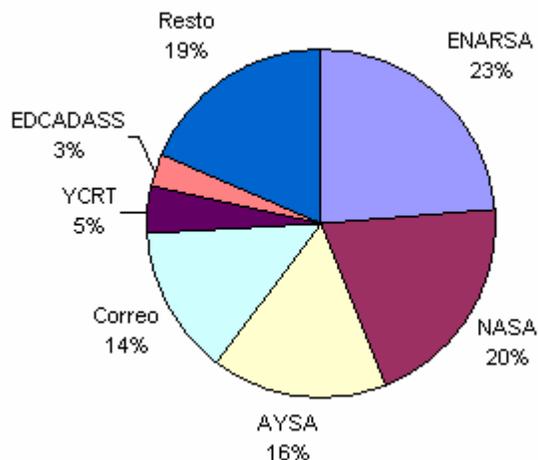
Cuadro 9: Empresas del Estado Nacional – 2006 y 2007

	Valores Nominales		Porcentaje PBI		Variacion		
	2006	2007	2006	2007	Nominal	Real	% PBI
I - Ingresos Corrientes	3,346.6	4,906.6	0.53%	0.71%	46.6%	37.0%	0.2%
II - Gastos Corrientes	3,256.3	4,587.0	0.52%	0.66%	40.9%	31.6%	0.1%
III - Resultado Económico (I-II)	90.3	319.6	0.01%	0.05%	253.9%	230.8%	0.0%
IV - Ingresos de Capital	340.3	506.2	0.05%	0.07%	48.8%	39.0%	0.0%
V - Gastos de Capital	638.8	1,260.6	0.10%	0.18%	97.3%	84.4%	0.1%
VI - Total de Ingresos (I+IV)	3,686.9	5,412.8	0.59%	0.78%	46.8%	37.2%	0.2%
VII - Total de Gastos (II+V)	3,895.1	5,847.6	0.62%	0.84%	50.1%	40.3%	0.2%
VI - Resultado Financiero (VI-VII)	-208.2	-434.8	-0.03%	-0.06%	108.8%	95.2%	0.0%

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto 2007

Es clara la importancia en los gastos totales de Energía Argentina S.A. (ENARSA), Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA) y Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AYSA) que juntas representan casi 60% del gasto de las empresas del Estado Nacional. En el gráfico 7 pueden apreciarse la proporción del gasto de las principales empresas sobre el total de gasto de las Empresas del Estado para el año 2007.

Gráfico 8: Composición del Total de Gastos de Empresas del Estado Nacional por empresa – Año 2007



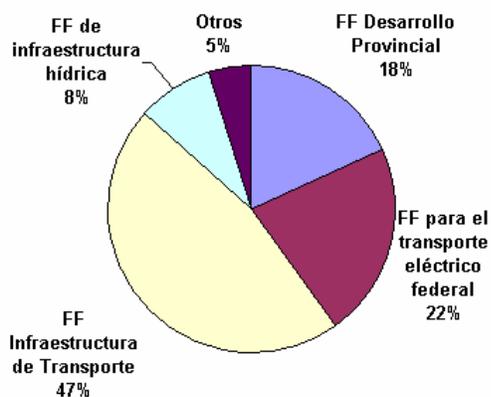
FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto 2007

b - Fondos Fiduciarios

Otro concepto importante que se encuentra por fuera de la aprobación del Presupuesto Nacional son los Fondos Fiduciarios. El gasto total de los 16 Fondos Fiduciarios que se presentan

como dato informativo en el mensaje de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 asciende a \$5.947 millones, representando esto un incremento de 18,6% en términos nominales y 12,2% en términos reales respecto de 2006. El incremento en monto es de \$1.040 millones.

Gráfico 9: Composición del Total de Gastos de Fondos Fiduciarios discriminado por Fondo- Año 2007



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto 2007

Dentro de los fondos fiduciarios el que tiene mayor peso es el de Infraestructura de Transporte cuyo gasto total equivale al 47% del total de gastos de los Fondos Fiduciarios. Este fondo, cuyo objeto es el desarrollo de proyectos de infraestructura vial y/o la eliminación o reducción de los peajes existentes (Decreto 976/2001) tiene un gasto total previsto para 2007 de \$2.787,8 millones. También beneficia al Sistema Vial Integrado⁷ (creado por Decreto 1377/01), al Sistema Integrado de Transporte Automotor (creado por Decreto 652/02)⁸ y al Sistema de Compensaciones al Transporte.

También resulta de gran importancia el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal cuyo gasto total en 2007 ascendería a \$1.279,3 millones. Este fondo se financia en parte con un recargo sobre la tarifa que pagan los compradores del mercado de energía eléctrica mayorista. La finalidad de este fondo es financiar obras de infraestructura que permitan ampliar la red de transporte eléctrico. Estas obras también reciben fondos del Tesoro Nacional.

c - Otros fondos que no consolidan en el Sector Público Nacional

Dentro de estos fondos que no consolidan en el Presupuesto se encuentran los Entes Interestaduais, Entes Binacionales, Universidades Nacionales, Fundaciones y otros organismos. La información que puede obtenerse para estos entes corresponde a los ejercicios anteriores a 2006.

⁷ Creado por Decreto 1377/01

⁸ Creado por Decreto 652/02

Entre estos fondos se encuentran el Fondo Especial del Tabaco (excluido del Presupuesto por la Ley N° 25.465), el Fondo Especial de Salto Grande (excluido por Ley N° 25.671) y el Fondo Solidario de Redistribución. El total de fondos afectados para estos tres conceptos en 2006 es de \$1.658,2 millones, representando un incremento de \$290 millones respecto de 2005.

En el caso de las Universidades Nacionales, la Ley de Presupuesto aprueba el monto de financiamiento del Tesoro Nacional pero no asigna gastos ni el cálculo del resto de los recursos con los cuales se financian. El monto presupuestado en el Artículo 13 del Proyecto de Ley es de \$4.223,3 millones.

d - Otros Entes que no consolidan en el presupuesto

Existen otros organismos que se encuentran excluidos del Presupuesto de la Administración Nacional, entre ellos la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)⁹ y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). El total de gasto de estos entes es de \$9.497 millones para el año 2007, lo cual implica un incremento en términos nominales de 19,9% y en términos reales de 12,7%.

Cabe destacar que el resultado en conjunto de estos Otros Entes se prevé que sea superavitarario tanto para 2006 (\$840,7 millones) como para 2007 (\$723,8 millones).

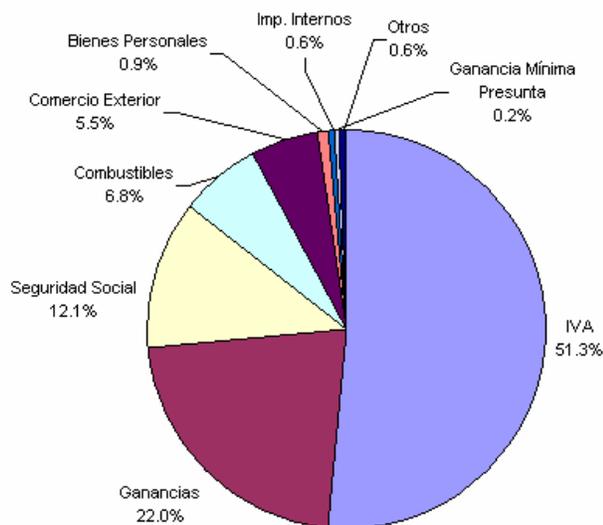
Gasto tributario

Los ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar tratamientos impositivos especiales (exenciones, deducciones, etcétera) ascenderían en 2007 a \$14.892 millones (equivalente a un 2,15% del PIB). Esto representa un incremento de \$1.522 millones respecto de 2006¹⁰. El gasto tributario proyectado para 2007 equivale también a 7,8% de la recaudación tributaria proyectada para el período.

El 76% del total del gasto tributario corresponde a tratamientos especiales ya establecidos en las normas impositivas (tales como la exención del impuesto a las Ganancias para intereses de títulos públicos, etcétera) y el 24% restante a regímenes de promoción económica (regímenes de promoción industrial, de fomento de la educación técnica, etcétera).

⁹ Incluido en un régimen administrativo semejante al de las empresas y sociedades del Estado a partir del Decreto 1399/2001

¹⁰ En 2006 el Gasto tributario equivaldría según las proyecciones hechas por el Ministerio de Economía a un 2,13% del PBI.

Gráfico 10: Gasto tributario por impuesto- Año 2007

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto 2007

Tal como puede observarse en el Gráfico 10, los tratamientos especiales del IVA explican más del 51% del gasto tributario total. Le siguen en importancia las exenciones al Impuesto a las Ganancias (22%) y al régimen de Seguridad Social (12,1%).

Si se consideran sólo las exenciones incluidas en las normas de los impuestos, el IVA continúa siendo el impuesto con exenciones más importantes (49% del total, equivalente a \$5.656 millones); seguido por el impuesto a las Ganancias, cuyas exenciones representan 23% del total. Entre los conceptos más importantes que explican el gasto tributario del IVA para 2007 se encuentran las alícuotas reducidas para carnes vacunas, frutas, legumbres y hortalizas (\$876,9 millones), las exenciones a medicamentos (\$684,7 millones) y las exenciones a Obras Sociales (\$586,3 millones). Para el caso del impuesto a las Ganancias, las exenciones más relevantes son las otorgadas a asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas (\$994,9 millones) y a los intereses de títulos públicos (\$984,8 millones).

5-RESULTADO PRIMARIO, INTERESES Y RESULTADO FINANCIERO

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 prevé por quinto año consecutivo un resultado superavitario primario (sin considerar los pagos de intereses que realiza la Administración Nacional). El superávit fiscal para 2007 será de \$21.045 millones, equivalente a 3% del PBI. El monto que se preveía para 2006 al momento de la elaboración del Presupuesto era de \$18.873 millones (también equivalente en dicho momento a un 3% del PIB aunque se subestimaba el crecimiento del producto).

Los pagos de intereses previstos para 2007 ascienden a \$13.874,9 millones, equivalente a 2% del PBI. El monto es superior a los \$12.448 millones que se proyectaban para todo el año 2006. Debe destacarse que existe una parte de la deuda que se ajusta de acuerdo al Coeficiente de

Estabilización de Referencia (CER) y, por ello, una mayor inflación implica un incremento en los pagos que deben realizarse.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 prevé también por quinto año consecutivo un resultado financiero superavitario. El superávit financiero de la Administración Nacional para 2007 será de \$7.170,5 millones, equivalente a 1% del PBI, igual al resultado esperado para este año.

Para el Sector Público Nacional el resultado primario superavitario para 2007 se proyecta en \$21.821 millones, equivalente a 3,14% del PBI. Una vez descontado el pago de intereses se obtiene un resultado financiero superavitario de \$7.134 millones (1,03% del PBI). Resulta interesante analizar las proyecciones para los años hasta 2009. En este caso se prevé un superávit primario de 3,17% y 3,33% del PBI (para 2008 y 2009) y un superávit financiero de 1,04% y 1,02% del PBI para 2008 y 2009, respectivamente. Es decir, que se estima un resultado

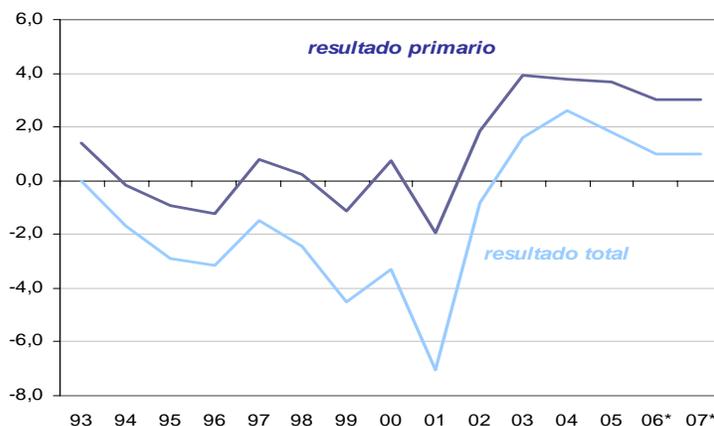
Cuadro 10: Balance Administración Nacional, 2006-2007 (en millones de pesos)

	2006		2007		Variación	
	Monto	en % del PBI	Monto	en % del PBI	Monto	en % del PBI
Total Recursos	112.157,4	17,9%	128.473,5	18,5%	16.316,1	-0,6%
Intereses	12.448,1	2,0%	13.874,9	2,0%	1.426,8	0,0%
Total Gastos	105.731,6	16,8%	121.303,0	17,5%	15.571,4	-0,6%
Resultado Primario	18.873,9	3,0%	21.045,4	3,0%	2.171,5	0,0%
Resultado Financiero	6.425,8	1,0%	7.170,5	1,0%	744,7	0,0%

FUENTE: Proyecto de Ley de Presupuesto 2007

Visto en perspectiva, pese a que el ahorro del sector público será algo inferior en 2006/7 al obtenido en los ejercicios 2003, 2004 y 2005, (3,82% del PBI en promedio), no deja de ser significativo si se tiene en cuenta el pasado deficitario de las cuentas públicas en nuestro país.

Gráfico 11: Evolución del resultado fiscal del Sector Público Nacional (1993-2007) (como % del PBI)



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía

6- FINANCIAMIENTO

Si bien se preve para la Administración Nacional un superávit de \$7.170 millones, gran parte de dicho resultado positivo se encuentra comprometido. Esto surge de realizar el análisis de las Fuentes y Aplicaciones Financieras, es decir, de lo que comúnmente se denomina como “debajo de la línea”.

Cuadro 10: Fuentes y Aplicaciones Financieras de la Administración Nacional - Año 2007

Concepto	Monto
I-RESULTADO FINANCIERO	7,170.5
II-FUENTES FINANCIERAS	65,940.0
1- Endeudamiento público e incremento de pasivos	61,085.4
2- Disminución de la inversión financiera	4,854.6
III-TOTAL FINANCIAMIENTO (I+II)	73,110.5
APLICACIONES FINANCIERAS	73,110.5
3- Amortización de deuda	56,908.7
3.1 <i>Deuda Interna</i>	41,751.9
3.2 <i>Deuda Externa</i>	15,156.8
4- Inversión Financiera	16,201.8
4.1 <i>Yacyretá</i>	303.4
4.2 <i>Fondo Anticíclico Fiscal</i>	108.8
4.3 <i>NASA</i>	562.0
4.4 <i>Incremento de Caja y Bancos</i>	5,994.1
4.5 <i>Fondo Unificado Eléctrico</i>	450.0
4.6 <i>Asistencia Financiera para Obras Públicas en Provincias</i>	259.9
4.7 <i>Programa de Asistencia Financiera</i>	6,040.0
4.8 <i>Otros</i>	2,483.6

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto 2007

En el 10 puede verse que para el ejercicio 2007 existen \$56.908,7 millones correspondientes a Amortización de deuda, que en su mayoría son devoluciones de anticipos al BCRA, vencimientos de Letras del Tesoro y Bocones y otras amortizaciones de instrumentos de deuda. Su contraparte puede verse en las Fuentes Financieras donde se ve el concepto de Endeudamiento Público e Incremento de Pasivos que asciende a \$61.085,4 millones. Esto implica el supuesto de que gran parte de las amortizaciones de deuda se refinanciarán mediante colocación de nueva deuda.

Sin embargo, lo que llama poderosamente la atención es que existen \$16.201,8 millones correspondientes a Inversión Financiera. Dentro de este concepto se encuentran \$6.040 millones para el Programa de Asistencia Financiera a Provincias, \$562 millones para inversión en NASA y una inversión por \$303,4 millones en Yacyretá, entre otros.

Solamente \$108,8 millones irían al Fondo Anticíclico Fiscal. Es decir que una vez descontada del Total de Financiamiento (Fuentes Financieras + Superávit) la Amortización de Deudas y la Inversión Financiera, queda sólo este monto para este fondo. La constitución del Fondo Anticíclico es una obligación que surgió a partir del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917 de 2004). Los sucesivos presupuestos dejaban sin efecto la constitución del mismo. En el Presupuesto 2006 se propuso un aporte de \$102,5 millones. Este año nuevamente se hace un aporte que parece pequeño en vista de la fuerte recuperación económica sostenida y el supuestamente importante superávit fiscal. La idea del fondo es justamente crear un colchón financiero en años de “vacas gordas” como éste para años de “vacas flacas”, es decir, ante una

posible desaceleración en el crecimiento y/o de la recaudación. De todas maneras, el punto más débil aquí es justamente el vacío de reglamentación ya que aún no hay forma de determinar qué tamaño debería tener el mismo. No estamos diciendo aquí que haya que introducir una nueva rigidez al presupuesto sino que habría que dar una seria discusión acerca del propósito y alcances del mismo que permita establecer objetivos coherentes con el mismo.

Los datos de esta sección demuestran que si se planea llevar a cabo las operaciones de Inversión Financiera detalladas, la situación fiscal no sería tan holgada como parecería, especialmente si aquí se encuentran incluidos ciertos gastos (que quizás deberían ir por encima de la línea) o inversiones muy ilíquidas o a pérdida.

7- ARTICULOS POLEMICOS DEL PROYECTO DE LEY

Además de realizar un análisis a conciencia de los principales números presentados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007, deben tenerse en cuenta algunos artículos que se contradicen o superponen con otras reglas existentes, tales como la nueva ley de “superpoderes” del Jefe de Gabinete y el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Tampoco se entiende que se suspenda la formación del Fondo Anticíclico pero que haya una partida destinada al mismo. A continuación se detallan estos artículos, sobre los cuales habría que indagar más para comprenderlos cabalmente.

1- Delegación de facultades

El Artículo 8 del Proyecto de Ley autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios aprobados y a establecer su distribución. Esto ya lo podía hacer con la ley de “superpoderes”. Agrega el artículo 8 que esto puede hacerse si estas ampliaciones son financiadas con incremento de fuentes de financiamiento originadas en préstamos de organismos financieros internacionales, con la condición de que sea financiado con la disminución de otros créditos financiados con Crédito Externo. Si lo que se intenta hacer aquí es poner un límite al endeudamiento externo, quizás debería explicitarse esta medida de manera más clara.

El Artículo 9 autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer ampliaciones en partidas y su distribución. Estas partidas deben estar financiadas con incremento de los recursos de afectación específica, recursos propios, transferencias, etc. Las medidas que dispongan estos incrementos deben destinar el 35% al Tesoro Nacional. Cabe preguntarse el razón de esta obligación de destinar esta porción al Tesoro Nacional.

2- Exenciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal:

El Artículo 20 excluye de los gastos sujetos al control del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal a los gastos del Gobierno Nacional para Provincias y Ciudad de Buenos Aires financiados con aportes no automáticos que tengan asignación a erogaciones específicas. Es decir que estos gastos quedan libres del límite que le imponía dicho régimen. La ley de responsabilidad fiscal, tal como está, ya es de difícil cómputo. Si le vamos introduciendo cada vez más vías de escape, la misma va perdiendo el único valor que le puede otorgar al país: dar previsibilidad al resultado fiscal.

3- Modificación de condiciones en reembolsos de deudas provinciales

El Artículo 22 faculta al Ministerio de Economía a modificar las condiciones de reembolso de las deudas que las provincias tienen con el Gobierno nacional. Esta posibilidad ya se encontraba abierta mediante el Artículo 26 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, pero aquí se explicita más claramente. Quizás refuerza una grieta de bilateralidad en las negociaciones que no sería deseable.

4- Suspensión de la integración al Fondo Anticíclico

El Artículo 28 suspende para el ejercicio 2007 la integración del Fondo Anticíclico Fiscal. No obstante, tal como mencionamos en el Apartado de Fuentes y Aplicaciones Financieras se tiene previsto integrar en el ejercicio 2007 sólo \$108,8 millones.