

**PROYECTO DE LEY DE
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
2020**

20 DE SEPTIEMBRE DE 2019

Índice

1. Introducción

2. Análisis del Proyecto

2.1 Supuestos macroeconómicos

2.2 Resultados

2.3 Recursos

2.4 Gastos

2.4.1 Gastos por clasificación económica

2.4.2 Asignación del gasto público prioritario y por finalidad y función

2.5 Financiamiento y Deuda Pública

2.6 Relación Nación-Provincias

3. Consideraciones finales

1. Introducción

El pasado lunes 16 de septiembre, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 24.156, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el próximo ejercicio.

Este presupuesto se discutirá en medio del proceso electoral donde se elegirá al Titular del Poder Ejecutivo Nacional, los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Catamarca y La Rioja, los intendentes de numerosos municipios, como así también diputados y senadores nacionales y provinciales. Este escenario se dará en un contexto complejo en términos macroeconómicos, políticos e institucionales, y plantea desafíos en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto.

La volatilidad económica observada desde abril de 2018 se acrecentó luego de las elecciones PASO. Las principales variables macroeconómicas experimentaron bruscos cambios nominales, que impactarán en el cierre del ejercicio 2019, al tiempo que generan incertidumbre sobre el escenario macroeconómico del año próximo. Esta situación derivó en la implementación de una serie de medidas por parte del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina (BRCA) con el objetivo de promover la estabilidad macroeconómica durante el proceso electoral.

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

2. Análisis del Proyecto

2.1 Supuestos macroeconómicos

El gobierno nacional prevé una caída del PIB del -2,6% para este año, luego de haber estimado un retroceso del -0,5% en el Proyecto de Presupuesto 2019. Cabe destacar que para alcanzar este valor el segundo semestre tendría que presentar un crecimiento del 0,3% respecto al primero en términos desestacionalizados, situación poco probable luego del ajuste cambiario de mediados de agosto.

En este marco, la caída del producto prevista para este año sería consecuencia de una disminución del consumo privado del -5,7%, del consumo público del -2,6%, de la inversión del -23,4%, atenuadas por una baja de las importaciones del -17,8%. Las exportaciones, por su parte, tendrían un crecimiento del 8,4%, pero no alcanzaría a compensar la reducción general. Es importante resaltar que la caída en la inversión estimada para este año es la más alta registrada desde el año 2004.

Proyecciones del PIB y sus componentes, año 2019

	PBI	Consumo Total	Consumo Privado	Consumo Público	Inversión	Export.	Import.
Miles de mill. de \$ corrientes	21.780	17.406	13.975	3.431	2.535	3.683	3.328
Variación real (%)	-2,6%	-5,2%	-5,7%	-2,6%	-23,4%	8,4%	-17,8%
Variación nominal (%)	49,1%	46,8%	47,0%	46,1%	20,4%	76,6%	38,8%
Variación de precios implícitos (%)	53,0%	54,1%	54,9%	50,0%	62,6%	56,8%	67,0%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020

Para 2020 el Proyecto de Presupuesto espera un crecimiento del 1% del PIB, con una recuperación de la economía que permitiría revertir la recesión proyectada para el presente año. Esta rápida recuperación prevista en la pauta oficial para el 2020 contrasta con las proyecciones del REM (Relevamiento de Expectativas de Mercado del BCRA), que pronostica una caída del producto del -1,1% en promedio para el año entrante. Este crecimiento estaría fuertemente impulsado por las exportaciones y el consumo privado. Las primeras crecerían 7%, mientras que el consumo privado haría lo propio un 1,4%. Estos incrementos más que compensarían las caídas proyectadas en el consumo público (-3%) y la inversión (-4,9%), como así también el crecimiento de las importaciones por 1,3%.

Proyecciones del PIB y sus componentes – año 2020

	PBI	Consumo Total	Consumo Privado	Consumo Público	Inversión	Export	Import
Miles de mil. de \$ corrientes	31.666	25.101	20.337	4.764	3.508	5.804	4.904
Variación real (%)	1,0%	0,7%	1,4%	-3,0%	-4,9%	7,0%	1,3%
Variación nominal(%)	45,4%	44,2%	45,5%	38,8%	38,4%	57,6%	47,4%
Variación de precios implícitos (%)	43,5%	42,7%	43,0%	42,9%	47,0%	43,5%	43,6%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020

Las exportaciones liderarían el proceso de crecimiento de 2020, producto del incremento del tipo de cambio real multilateral desde mediados de este año, como así también el crecimiento de los principales socios comerciales, principalmente Brasil, cuya estimación es del 2,1% el año próximo. También se registrarían mejoras en las exportaciones energéticas de la mano del desarrollo de Vaca Muerta y un crecimiento en las exportaciones manufactureras de origen agropecuario debido a la apertura de nuevos mercados. Por su parte, el incremento del consumo privado estaría dinamizado por la recomposición del empleo y la masa salarial, y la reapertura de paritarias. Sin embargo, la turbulencia cambiaria observada a partir de agosto plantea interrogantes sobre la posibilidad de que se produzca la recuperación proyectada. El salto del tipo de cambio observado recientemente tendrá aparejado un incremento en la inflación, con la consecuente caída en el poder adquisitivo de los asalariados.

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

Por el mejor desempeño del sector externo, el presupuesto espera que en 2020 se alcance un superávit de cuenta corriente, que pasaría del déficit estimado de U\$S 3.946 millones en 2019 a un superávit de U\$S 1.896 millones en 2020, y que la balanza comercial tenga un saldo favorable de U\$S 17.721 millones.

En lo que hace a la evolución del nivel de precios, el gobierno nacional estima que la inflación interanual a diciembre de 2019 será de 52,8%, con un arrastre estadístico para el 2020 del 21% promedio anual. Considerando ese dato, el Ministerio de Hacienda proyecta una inflación del 42,3% promedio para 2020, por debajo de las expectativas de mercado (REM), que ubican esta variable en el 48,7% promedio. Además, se espera que la dinámica de precios se vaya reduciendo hasta alcanzar el 34,2% interanual en diciembre del año próximo.

Proyecciones para el tipo de cambio, deflactor del PIB e IPC

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tipo de cambio nominal \$/USD (promedio anual)	16,56	28,11	47,89	67,11	82,11	94,50
Variación anual del Deflactor del PIB (promedio anual)	26,0%	41,1%	53,0%	43,5%	29,1%	21,4%
Variación anual del IPC (diciembre/diciembre)	24,8%	47,6%	52,8%	34,2%	25,2%	20,3%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020

Una de las razones que explican la suave desaceleración en la inflación *punta a punta* es el tipo de cambio nominal, que el Mensaje estima en \$67,11 por dólar en promedio para el año próximo. Partiendo de la proyección de 2019 de \$47,89 por dólar, el aumento del tipo de cambio sería del 40,1% promedio, lo que redundaría en una caída del tipo de cambio real del 2% interanual. En contraste, los valores del REM para el tipo de cambio nominal a diciembre del presente año son \$68,8 por dólar, y de 87,1 \$/U\$S para diciembre del año próximo.

Esto marca la convicción del gobierno de que la corrección cambiaría de estos meses ha sido mayor a la que hubiera correspondido y, al mismo tiempo, expresa claramente la intención de anclar expectativas en valores nominales del tipo de cambio cercanos al actual. No obstante, teniendo en cuenta el valor actual del tipo de cambio y la dinámica de los últimos meses, está claro que cumplir con ese objetivo representa un importante desafío para las autoridades económicas.

2.2 Resultados

La Administración Nacional espera terminar este año con un déficit financiero de -\$851.268 millones, equivalentes al 3,9% del PIB. Dado que el monto para intereses de la deuda pública es de \$727.980,9 millones, el resultado primario esperado asciende a un rojo de -\$123.475,1 millones, un 0,6% del PIB.

Para 2020, en tanto, las proyecciones apuntan a un superávit primario de \$251.045 millones, lo que representa el 0,8% del PIB, y un déficit financiero de \$786.174,9 millones, un -2,5% del PIB, a partir de un crecimiento de los ingresos casi 11 puntos porcentuales superior al de los gastos.

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

Concepto	2019	2020	Variación	Variación %
I. Ingresos Corrientes	3.463.476	5.122.390	1.658.915	47,9%
II. Gastos Corrientes	4.215.516	5.834.322	1.618.806	38,4%
III. Resultado Económico (I-II)	-752.041	-711.931	40.109	-5,3%
IV. Recursos de Capital	105.928	177.672	71.744	67,7%
V. Gastos de Capital	205.156	251.916	46.760	22,8%
VI. Ingresos Totales (I+IV)	3.569.404	5.300.062	1.730.659	48,5%
VI. Gastos Totales (II+V)	4.420.672	6.086.237	1.665.566	37,7%
Resultado Primario	-123.287	251.045	374.332	-303,6%

Resultado Financiero (VI - VII) *	-851.268	-786.175	65.093	-7,6%
--	----------	----------	--------	-------

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020. Ejecución estimada al cierre de 2019 y Proyecto de Presupuesto 2020

El resultado primario estimado para 2019 es de -\$7.269,7 millones, por lo que la nueva estimación presenta un desvío de -\$116.017 millones con respecto a la proyección original. De esta manera se pospuso para el 2020 el objetivo de alcanzar el déficit cero en el presente año, plasmado en el presupuesto 2019.

En esa dirección, luego de haber recibido el gobierno a fines de 2015 con un déficit primario del -3,8% del PIB, la nueva administración incrementó el déficit primario al -4,8% en 2016. A partir del año 2017 inició un proceso paulatino de reducción del déficit primario, pasando de un -3,8% en ese año a -2,3% en 2018 y a un -0,6% proyectado en 2019.

2.3 Recursos

El Proyecto de Presupuesto 2020 calcula los ingresos totales de la Administración Pública Nacional en \$5,300 billones, equivalentes al 16,7% del PIB, lo que implica un incremento del 48,5% con respecto a los \$3,539 billones que se prevé recaudar al cierre de 2019. Al considerar el Sector Público No Financiero, el total de ingresos para 2020 ascenderá a \$5,761 billones, con un crecimiento del 47,3%. De cumplirse estas previsiones, los ingresos del SPNF llegarán al 18,2% del PIB, con un aumento de 0,2 puntos porcentuales (p.p.) con respecto a 2019, año en el que también se incrementaría la presión fiscal. De esta manera, se revertiría lo ocurrido durante los primeros dos años de la actual gestión, en los que se verificó una reducción del peso del sector público nacional en el producto bruto.

Si se analiza el total de recaudación tributaria y de seguridad social¹, el monto previsto asciende a \$7,415 billones, un 45,9% por encima de la estimación para 2019. Los aportes y contribuciones a la seguridad social están estimados en \$1,608 billones (un 5,1% del PIB), con un crecimiento interanual del 48,2%.

¹ En el total de recaudación tributaria se incluyen aquellos que se coparticipan a las provincias, debido a que si se toman solo los correspondientes a la Nación se distorsiona la base de comparación, ya que los acuerdos fiscales toman más recursos de algunos impuestos en particular, como Ganancias.

El Impuesto al Valor Agregado aportará el 30,7% de los recursos, y alcanzará \$2,278 billones, con un incremento del 46,6%, impulsado por el crecimiento del consumo nominal, la disminución en los niveles de Reintegros establecida por el Decreto 767/2018, la mayor bancarización de la economía producto de medidas impulsadas por el Estado y las mejoras en el control, tanto en las operaciones de comercio exterior (a través de la Aduana) como del mercado interno. El IVA neto de reintegros aumentará 0,06 p.p. en proporción al PIB.

Los Derechos de Exportación crecerán un 49% interanual y aportarán 7,4 p.p. al crecimiento de la recaudación total en 2020, la mitad del aporte que evidenciaron en 2019. Los principales factores del crecimiento en la recaudación serán producto del aumento de los volúmenes exportados de bienes y servicios, el impacto de la suba del tipo de cambio en las exportaciones del complejo sojero (que están gravadas con una alícuota base) y la base de comparación (en 2019 se retrasó la implementación de exportaciones de servicios y una parte de las exportaciones se realizó con registro previo a la implementación de los Derechos).

Los ingresos provenientes del impuesto a las Ganancias llegarán en el año 2020 a \$1,509 billones, con una suba del 38,6% respecto al año 2019. En la dinámica de este impuesto incidirán positivamente las subas proyectadas en los precios, el tipo de cambio, las remuneraciones, las importaciones, el crecimiento de los impuestos determinados en los períodos fiscales 2018 y 2019 -que implicará un aumento en los pagos por anticipos- la imposición a la renta financiera y la base de comparación -por el impacto en 2019 de medidas de alivio a los trabajadores autónomos relativas a este tributo-. En sentido contrario, la recaudación del año 2020 se verá afectada por el efecto neto de las modificaciones introducidas en el impuesto por la Ley 27.430 y por la actualización establecida en la Ley 27.346 de los montos de las deducciones del mínimo no imponible, de las cargas de familia y de la deducción especial para el personal en relación de dependencia, jubilados y autónomos.

La recaudación por impuestos Internos Coparticipados serán de \$126.243 millones, con un incremento del 43,5% con respecto a este año, producto de las variaciones esperadas en

las ventas nominales de los productos gravados, la finalización del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y al efecto de las modificaciones establecidas en las tasas de estos impuestos.

Los recursos provenientes del impuesto sobre los Bienes Personales alcanzarán \$43.351 millones, con un aumento de 47,2%. La aplicación de las nuevas escalas con alícuotas progresivas, la finalización del no pago por parte del contribuyente cumplidor, los aumentos de las bases determinadas sobre las cuales se aplica el impuesto, producto del incremento en las valuaciones fiscales de los bienes gravados y el mayor tipo de cambio sobre los bienes declarados explican esta variación. Por otro lado, se prevé que los convenios de intercambio de información firmados con fiscos de otros países incidan favorablemente en el cumplimiento de este impuesto.

Los ingresos estimados por el Impuesto sobre los Combustibles y al Dióxido de Carbono ascienden a \$ 186.036 millones, creciendo 43,9% respecto de 2019. La variación se explica, principalmente, por las actualizaciones en los montos fijos para determinar el impuesto y en las estimaciones de los litros vendidos.

Los recursos provenientes de los impuestos que gravan las compras al exterior –Derechos de Importación y Tasa de Estadística- llegarán a \$ 280.982 millones, monto que será 64,2% superior al obtenido en el año 2019. Los aumentos estimados en las importaciones y en el tipo de cambio nominal, y la base de comparación (la implementación de la suba en la Tasa de Estadística comenzó a tener impacto recaudatorio en mayo de 2019) son las principales causas de la suba de estos gravámenes.

La recaudación del Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios y otras Operatorias alcanzará los \$ 554.919 millones, registrando un alza de 52,7% con relación al año anterior, y reflejará el aumento en el monto de las transacciones bancarias gravadas.

2.4 Gastos

Gastos por clasificación económica

La estimación de gastos totales de la Administración Pública Nacional para 2020 asciende a \$6,086 billones, con un incremento del 37,7% con respecto a la proyección de cierre de 2019. Los gastos corrientes totalizarían \$5,834 billones, con una suba del 38,4%, mientras que los gastos de capital llegarían a \$251.915 millones, con un incremento nominal del 22,8%. El gasto primario, que excluye del total los servicios de la deuda pública, llegaría a \$5,049 billones, con un incremento del 36,7%. Este valor implica una caída del gasto público en términos reales.

Gastos por clasificación económica
Estimación de cierre 2019 y proyecto 2020
(en millones de pesos)

CONCEPTO	2019	2020	Variación	Variación %
Gastos corrientes	4.215.516	5.834.321	1.618.805	38,4%
- Gastos de consumo	571.181	787.714	216.532	37,9%
. Remuneraciones	444.505	615.333	170.828	38,4%
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	126.676	172.380	45.704	36,1%
- Intereses Netos y Otras Rentas de la Propiedad	727.980	1.037.219	309.238	42,5%
- Prestaciones de la Seguridad Social	1.831.787	2.664.088	832.301	45,4%
- Transferencias corrientes	1.084.466	1.345.130	260.664	24,0%
- Otros gastos corrientes	99	168	68	69,3%
Gastos de capital	205.155	251.915	46.760	22,8%
- Inversión real directa	94.215	99.923	5.707	6,1%
- Transferencias de capital	99.919	132.288	32.368	32,4%
- Inversión financiera	11.020	19.704	8.684	78,8%

TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	4.420.671	6.086.237	1.665.565	37,7%
---	------------------	------------------	------------------	--------------

Fuente: Elaboración propia, en base al Proyecto de Presupuesto 2020 y a la proyección de ejecución 2019.

Dentro de los gastos corrientes, las prestaciones de la seguridad social se llevarán en 2020 el 43,7% del total de erogaciones, con un crecimiento esperado del 45,4%, por encima de la inflación promedio, como consecuencia de la variación esperada en la movilidad jubilatoria y del impacto de la reparación histórica. Cabe resaltar que esta partida (que solo incluye jubilaciones y pensiones, sin considerar asignaciones familiares) tendrá un peso estimado sobre los gastos totales de 2019 de 37,8%, mientras que el presupuesto 2020 prevé un incremento de estas erogaciones hasta alcanzar el 40,1% del total, un 2,3 pp. sobre el total de gastos, aumentando su rigidez estructural.

Las Transferencias Corrientes, segundo ítem del gasto en cuanto a su participación en el total, crecerán un 24%, muy por debajo del promedio del gasto, y alcanzarán los \$1,345 billones. Esta caída en términos reales obedece a las reducciones que se producen en las transferencias a provincias (\$120.562 millones en 2019; +15,6%) y a fondos fiduciarios, así como a las disminuciones en lo asignado para subsidios económicos a la energía (\$280.643 millones; +5.2%) y al transporte (\$103.243 millones; 10,4%). En el caso de la energía, no se explicita el criterio a seguir con los subsidios de tarifas ante el impacto de la devaluación y de la suba del precio internacional de los combustibles. Por otro lado, las transferencias a universidades nacionales tienen un incremento del 44.5% y alcanzan los \$209.046 millones.

Las remuneraciones totalizan \$615.333,8 millones, con un crecimiento del 38,4% ia. Cabe destacar que no se prevén ingresos de personal el año que viene ni cubrir las vacantes que se produzcan en el marco de retiros voluntarios y jubilaciones, por lo que la dotación de personal tendrá una disminución estimada del 1% y el gasto en remuneraciones se reducirá en 0,1 p.p. del producto

El gasto en bienes y servicios continuará con su caída en términos reales, mostrando un aumento nominal del 36,1%, totalizando \$172.380 millones. Dentro de esta partida, se

destaca el crecimiento en productos farmacéuticos y medicinales (esencialmente, medicamentos y vacunas), que aumenta un 48,7%, así como el gasto destinado a alimentos (\$13.192 millones; +56,3%).

Los intereses de la deuda pública muestran un incremento del 42,0% ia., alcanzando los \$1,037 billones, representando el 17% del total del gasto. Este comportamiento es consecuencia tanto del mayor endeudamiento contraído como de la devaluación del último año, que eleva el costo en pesos de los intereses a pagar en moneda extranjera.

Para gastos de capital se prevé un monto de \$251.915,7 millones, lo que implica un incremento nominal del 22,8%, muy por debajo de la inflación proyectada. El menor crecimiento corresponde a la inversión real directa, donde se registran los proyectos de inversión. Dentro de estos, se observa una caída de las obras relacionadas con la energía del -43%, mientras que el transporte se incrementará un 43,9%. Por su parte, se registrarán débiles incrementos en la participación de los gastos de capital destinados a educación (+8,4%) y agua potable (+12,3). Para 2020 se espera que la inversión a través del esquema de PPP alcance aproximadamente 0,4% del PIB., aunque el contexto de incertidumbre en el que está inmersa la economía argentina dificultará la obtención del financiamiento de este tipo de proyectos.

Las transferencias de capital totalizan \$132.288 millones, con un aumento del 32,4%. La inversión financiera crecerá un 78,8% ia. hasta totalizar \$19.704 millones, sin que se incluya en el Mensaje la explicación del incremento ni la composición de la partida.

Asignación del gasto público prioritario y por finalidad y función

En el análisis por finalidad y función se prevén comportamientos disímiles entre las distintas finalidades. En términos reales, se mantienen los valores de Servicios Sociales, impulsados por el incremento de Seguridad Social, y Deuda Pública, que crecen un 42,2% ambas finalidades.

Los Servicios Sociales, con una suba del 42,2%, prácticamente van en línea con la inflación promedio, impulsados por el gasto en Seguridad Social, que se indexa automáticamente por la ley de movilidad y que, en escenarios de desinflación, genera un aumento de su participación². Para el 2020 las Prestaciones Previsionales están previstas en \$2,342 billones, esto es, el 46,5% del total del gasto primario estará destinado a este concepto.

La Seguridad Social, que representa el 80% de la Finalidad Servicios Sociales, se incrementará en 2020 un 43,8%, y junto con Trabajo (+44,1%), que representa el 0,3% de dicha finalidad, son los dos conceptos que superan levemente las pautas de inflación. Los montos destinados a Salud crecen 39,6%, mientras que Asistencia Social hace lo propio en un 35,5%. El concepto que menos crece en el presupuesto 2020 es Vivienda y Urbanismo, que avanza 12,7%.

Los Servicios de Defensa y Seguridad crecen un 33,5%, con las funciones de Defensa y Seguridad Interior y Sistema Penal en torno a ese porcentaje y los fondos destinados a Inteligencia aumentando en menor proporción, con una variación interanual del 30,8%.

Dentro de la Administración Gubernamental, que crece un 27,3%, hay una fuerte caída real de la función Relaciones Interiores (\$58.196.3 millones; +4% nominal), debido a que el aporte extraordinario a la Provincia de Buenos Aires para compensar el Fondo del Conurbano pasó a ser una transferencia extrapresupuestaria. En cuanto a las funciones Legislativa y Judicial, ambas muestran un crecimiento superior al promedio de gastos (+32,5% y +32,6%, respectivamente), e incluso mayor al correspondiente a la función Dirección Superior Ejecutiva, donde se concentra el corazón de la gestión administrativa del gobierno, que muestra una variación del 25,6%.

Finalmente, los Servicios Económicos presentan un incremento nominal del 13,7%, a partir de los casi nulos aumentos planteados en Energía, Combustibles y Minería (\$299.010,1 millones; 2,6%). Transporte tendrá un incremento de 26,6% alcanzando los \$247.213 millones. En estas dos funciones impacta la caída en los gastos de capital a partir de una menor cantidad de fondos destinados a la obra pública.

² Debido a que la fórmula de movilidad jubilatoria tiene un rezago de seis meses para definir el período sobre el que se calcula la actualización.

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

Concepto	2019	2020	Variación	Variación %
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	205.059,8	260.945,0	55.885,2	27,3%
Legislativa	20.285,2	26.871,1	6.585,9	32,5%
Judicial	76.452,5	101.343,5	24.891,0	32,6%
Dirección Superior Ejecutiva	14.653,5	18.399,1	3.745,6	25,6%
Relaciones Exteriores	28.694,6	41.244,6	12.550,0	43,7%
Relaciones Interiores	55.944,6	58.193,6	2.249,0	4,0%
Administración Fiscal	2.985,0	4.055,7	1.070,7	35,9%
Control de la Gestión Pública	3.781,6	5.163,4	1.381,8	36,5%
Información y Estadística Básicas	2.262,8	5.674,0	3.411,2	150,8%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	193.780,4	258.663,7	64.883,3	33,5%
Defensa	71.644,8	95.887,2	24.242,4	33,8%
Seguridad Interior	95.458,0	127.518,1	32.060,1	33,6%
Sistema Penal	18.951,9	25.156,7	6.204,8	32,7%
Inteligencia	7.725,7	10.101,7	2.376,0	30,8%
SERVICIOS SOCIALES	2.746.045,5	3.906.231,5	1.160.186,0	42,2%
Salud	160.662,8	224.306,8	63.644,0	39,6%
Promoción y Asistencia Social	76.186,1	103.234,9	27.048,8	35,5%
Seguridad Social	2.171.999,5	3.123.193,7	951.194,2	43,8%
Educación y Cultura	234.893,5	321.644,1	86.750,6	36,9%
Ciencia y Técnica	46.866,1	66.936,6	20.070,5	42,8%
Trabajo	9.250,5	13.330,0	4.079,5	44,1%
Vivienda y Urbanismo	25.539,8	28.771,2	3.231,4	12,7%
Agua Potable y Alcantarillado	20.647,2	24.814,2	4.167,0	20,2%
SERVICIOS ECONOMICOS	539.452,6	613.133,5	73.680,9	13,7%
Energía, Combustibles y Minería	291.441,8	299.010,1	7.568,3	2,6%
Comunicaciones	11.518,7	13.694,8	2.176,1	18,9%
Transporte	195.202,7	247.213,2	52.010,5	26,6%
Ecología y Medio Ambiente	13.476,8	15.336,6	1.859,8	13,8%
Agricultura	11.803,7	16.547,9	4.744,2	40,2%

Industria	8.345,4	11.699,6	3.354,2	40,2%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	5.607,6	6.925,6	1.318,0	23,5%
Seguros y Finanzas	2.055,9	2.705,7	649,8	31,6%
DEUDA PÚBLICA	736.333,5	1.047.263,7	310.930,2	42,2%
Servicio de la Deuda Pública (*)	736.333,5	1.047.263,7	310.930,2	42,2%
TOTAL	4.420.671,8	6.086.237,4	1.665.565,6	37,7%

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

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

2.5 Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional

Financiamiento y Deuda Pública de la Administración Nacional

El déficit financiero previsto para el ejercicio 2020 es de \$786.174,9 millones, equivalentes al 2,5% del PIB. Para determinar las necesidades de financiamiento, a este importe se le suman las amortizaciones de deuda que deben cancelarse durante el año, que ascienden a \$ 3.493 billones (11,03% del PIB) y otros compromisos financieros (inversión financiera) por \$810.404 millones (2,6% del PIB). De esta manera, se llega a que el Estado Nacional requiere \$5.090 billones para cubrir todo el financiamiento del próximo ejercicio, cifra que representa el 16,1% del PIB.

No obstante, varios de los conceptos incluidos en la amortización de deuda y cancelación de pasivos pueden ser refinanciados de manera automática, por lo que no constituyen una carga financiera efectiva. Entre estos conceptos se destacan:

- Operaciones intra Sector Público, estimadas en \$1.592.176 millones.
- Desembolsos de organismos internacionales, por \$724.505 millones³, dentro de los cuales \$226.512 millones corresponden al acuerdo con el FMI, \$388.584 millones al BID, \$17.913 millones al BIRF y \$51.493 millones a CAF, FIDA, FONPLATA y otros.

³ Si bien este financiamiento no está garantizado, una porción significativa del mismo está atado a la ejecución de determinados programas presupuestarios. En consecuencia, si esos gastos no se ejecutan, el déficit se reduce en la misma cuantía, compensándose con la eventual disminución de los desembolsos.

- Adelantos Transitorios del BCRA, que se prevé que se renovarían por un monto de \$502.730 millones

En consecuencia, las necesidades de financiamiento “efectivas” pasan a ser de \$2.270.553 millones, equivalentes al 7,2% del PIB. De acuerdo al Mensaje de Elevación, en 2020 el déficit fiscal proyectado de 2,5% del PIB contribuirá a reducir las necesidades de financiamiento. Del lado de las fuentes, se proyecta el desembolso de 3.900 millones de dólares del programa con el FMI y la refinanciación de los 3.000 millones de dólares en vencimientos de otros Organismos Internacionales. Durante 2020 no hay vencimientos de capital con el FMI.

Desde la óptica del Ministerio de Hacienda, la deuda soberana Argentina no presenta un problema de solvencia, especialmente si se mantiene el actual sendero de consolidación fiscal, y la percepción del mercado respecto a los riesgos de liquidez debería mejorar tan pronto como se resuelva el reperfilamiento de la deuda de mediano y largo plazo.

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

<i>Monto de la operación</i>			<i>Saldo a Financiar</i>	
<i>En M de \$</i>	<i>% PBI</i>	<i>Concepto</i>	<i>En M de \$</i>	<i>% PBI</i>
786.175	2.5%	I - Déficit Financiero		
4.303.786	13.6%	II - Aplicaciones Financieras		
810.404	2.6%	Inversión Financiera		
3.493.382	11.0%	Amortizaciones		
III - Necesidades Brutas de Financiamiento (I+II)			5.089.961	16,1%

1.951.734	6.2%	IV - Financiamiento Automático		
502.730	1.6%	Adelantos Transitorios BCRA	4.587.231	14,5%
724.502	2.3%	Desembolsos de los Organismos Internacionales	3.862.729	12,2%
266.512	0.8%	FMI		
388.584	1.2%	BID		
17.913	0.1%	BIRF		
51.493	0.2%	CAF, FIDA, FONPLATA y otros		
1.592.176	5.0%	Colocaciones Intra Sector Público	2.270.553	7,2%
V - Necesidades Efectivas de Financiamiento (III - IV)			2,270,553	7.2%
2.132.523	6.7%	Títulos a Largo Plazo	138.030	0,4%
8.600	0.0%	Colocación Bocones	129.430	0,4%
15.499	0.0%	Recupero de Provincias	113.931	0,4%
113.931		Otros	0	0,0%

Fuente: ASAP, en base al Proyecto de presupuesto 2018

Las amortizaciones de la deuda y la cancelación de otros pasivos representan el 81,2% de las obligaciones financieras, totalizando \$ 3.493.381,8 millones, equivalentes al 11,03% del PIB. Tres tipos de instrumentos concentran el 73,2% de esas obligaciones, tal como se detalla a continuación:

- Adelantos Transitorios del BCRA, que deberán cancelarse por la suma de \$502.730 millones.
- Títulos Públicos, que vencen por un monto de \$1.335.367 millones.
- Letras del Tesoro por \$1.312.640 millones, que en general constituyen instrumentos de financiamiento de corto plazo y suelen otorgarse a otros Entes del Sector Público Nacional.

Adicionalmente, se prevén pagos por \$141.491 millones a organismos internacionales y reestructuraciones varias (que incluyen principalmente los pagos al Club de París) por \$63.563 millones, entre otras operaciones de menor cuantía.

El otro rubro de las aplicaciones financieras consiste en operaciones que implican el otorgamiento de préstamos a terceros, la compra de instrumentos o aportes reembolsables, por lo que constituyen una inversión financiera, que en futuros ejercicios podrán ser recuperados y utilizados como fuente financiera. En este conjunto, que alcanza los \$810.404 millones y representa un 18,8% de las aplicaciones financieras totales, se destacan los siguientes conceptos:

- Adquisición de Títulos y Valores por parte de ANSES (\$518.297 millones).
- Incremento de Caja y Bancos de ANSES (\$106.516,5 millones)
- Asistencia Financiera a Provincias (\$69.810 millones).
- Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (\$34.138,8 millones).
- Adelantos a Proveedores y Contratistas (\$17.826,4).

FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS

En millones de pesos

CONCEPTO	2020	
	Parcial	Total
A. RESULTADO FINANCIERO		-786.174,9
B. FUENTES FINANCIERAS		5.089.960,8
1 – ENDEUDAMIENTO PÚBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS	4.961.130,8	
Títulos a largo plazo	2.132.522,6	
Colocación Bocones	8.600,0	
Colocaciones Intra Sector Público	1.592.176,3	
Desembolsos de Organismos Internacionales	724.501,9	
FMI	266.512,0	
BID	388.583,7	
BIRF	17.913,4	
CAF, FIDA, FONPLATA y otros	51.492,8	
Adelantos Transitorios BCRA	502.730,0	
Otros	600,0	
2 – DISMINUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIERA	128.830,0	
Inversiones Financieras Temporarias - ANSES	110.608,0	
Reintegro de Provincias (Servicio Deuda por Títulos)	15.499,4	
Otras	2.722,6	
C. APLICACIONES FINANCIERAS		4.303.785,9
3 – AMORTIZACIÓN DE DEUDAS	3.493.381,8	
Organismos Internacionales	141.491,0	
.. BID	57.144,0	
.. BIRF	30.026,0	
.. CAF	32.497,0	
.. Otros	21.824,0	
Títulos Públicos	1.335.367,0	
.. BONAR	577.921,0	
.. BONTE	124.810,0	
.. BOTAPO	142.380,0	
.. BONCER	380.344,0	
.. BONAD	109.912,0	
Préstamos Garantizados	1.285,0	
Deuda Consolidada (Bocones)	8.600,0	
Reestructuraciones Varias (Club de Paris)	63.563,0	
Cancelación Adelantos Transitorios BCRA	502.730,0	
Deuda Resolución Secretaría de Energía Nº 406/03	20.953,0	
Inst. Seguridad Social - Amortiz. Deudas en Efectivo	61.850,4	
Letras del Tesoro	1.312.640,0	
CIADI	16.750,0	
Otras	28.152,4	
4 – INVERSIÓN FINANCIERA	810.404,1	
Adquisición de Títulos y Valores (ANGES)	518.297,3	
Incremento de Caja y Bancos	106.516,5	
Asistencia Financiera a Provincias	69.810,0	
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional	34.138,8	
Adelantos a Proveedores y Contratistas	17.826,4	
Otras	63.815,1	

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020

2.6 Relación Nación-Provincias

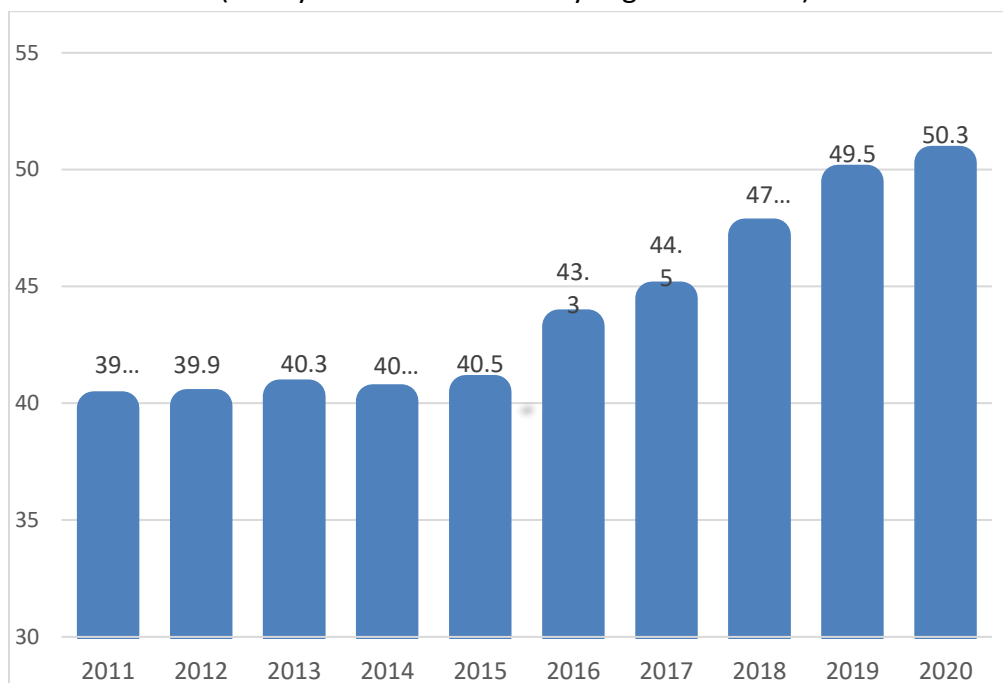
La relación entre el gobierno nacional y las provincias ha atravesado diferentes etapas desde el cambio de gestión. El fallo de la Corte Suprema de fines de 2015, por el cual se les reconoció a las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe el derecho a recuperar el 15% de la masa de recursos coparticipables que se destinaba a la ANSES y, en el caso de las dos primeras, el 1,9% de la coparticipación que aportaban a la AFIP, fue el disparador de una serie de negociaciones que se saldaron mediante la firma de un convenio por el cual la Nación se comprometió a devolver ese monto a razón de un 3% por año entre 2016 y 2020, así como a otorgarles a las provincias un préstamo de libre disponibilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. En 2020 el Sector Público Nacional completará la devolución a las provincias de la pre-coparticipación que hasta 2015 se destinaba a la ANSES.

Desde 2018 está vigente la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, cuyo cumplimiento alcanza también al Gobierno Nacional. Allí se estableció una serie de pautas para el manejo responsable de las finanzas públicas, con el objetivo de reducir el peso del gasto público, tanto nacional como provincial. Entre ellas, se limitó el crecimiento del gasto corriente y de la planta de personal para todas las jurisdicciones, y del gasto primario para aquellas que presenten resultados fiscales deficitarios, se establecieron normas de fin de mandato y de transparencia de la información, se garantizó el financiamiento por parte de ANSES de las cajas previsionales no transferidas y se acordó reducir progresivamente impuestos distorsivos, principalmente Ingresos Brutos y Sellos. También, mediante el Consenso Fiscal firmado a fines de 2017, se resolvió compensar a la Provincia de Buenos Aires por la pérdida de valor del fondo del conurbano y reducir la alícuota de la Ciudad de Buenos Aires para adecuarla a las modificaciones realizadas en Ganancias y el Impuesto al Cheque.

En el primer año de implementación (2018), todas las jurisdicciones cumplieron con los límites al crecimiento del gasto corriente y de creación de empleo, reflejando un fuerte compromiso de las administraciones provinciales hacia una mayor disciplina fiscal. Esto permitió, después de 3 años, que las Provincias tengan dos años consecutivos de superávit primario.

Este conjunto de medidas mejoraron la participación provincial en la distribución de la recaudación federal, pasando del 40,5% en 2015 al 47,2% en 2018, con una proyección para 2019 de 49,5%, y 2020 de 50,3%.

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



Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020

Sin embargo, el cambio en las condiciones macroeconómicas generó una serie de discusiones en cuanto a la posibilidad de diferir el cumplimiento de algunas de las rebajas impositivas –particularmente en ISIB y Sellos-. Al respecto, corresponde señalar que ese comportamiento se ha repetido varias veces en la historia reciente, lo que demuestra la necesidad de contar con reglas fiscales que no sean excesivamente rígidas y que contengan las llamadas “cláusulas de escape”, bien especificadas y delimitadas, para poder enfrentar situaciones de caída de la actividad económica dentro de la misma regla y no

suspendiéndola. Este tipo de instituciones han probado su utilidad en más de 50 países de todo el mundo y pueden ser una forma de organizar la política fiscal –nacional y subnacional- y contribuir a la implementación de políticas económicas contracíclicas.

Para 2020 se estima que los recursos de la Administración Pública No Financiera Provincial presenten un incremento de 40,4% i.a., que alcanzarán el 16,1% del PBI. Esta evolución de los recursos se explicaría por la dinámica de las transferencias automáticas de origen nacional que serían 52,4% superiores a los del año anterior. En términos de PIB, se prevé que la participación alcance el 7,5%, con un incremento de 0,1 p.p. frente al 7,4% del PBI registrado en 2019.

Por el lado del gasto, se estima una variación del 44% para 2020, 3,5 puntos porcentuales por encima de la tasa de crecimiento en los ingresos, lo cual derivaría en una expansión del déficit financiero. A nivel de partidas, el crecimiento sería impulsado por las erogaciones corrientes, que registrarían una suba del 46% i.a., frente al 32% i.a. en el caso del gasto de capital.

Administración Pública No Financiera Provincial
Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento
(en millones de pesos)

Concepto	2019	2020	Variación	Variación %
I. Ingresos Corrientes	3.451.496	4.914.071	1.462.575	42,38%
II. Gastos Corrientes	3.230.769	4.564.921	1.334.152	41,30%
III. Resultado Económico (I-II)	220.727	349.150	128.423	58,18%
IV. Recursos de Capital	56.348	81.117	24.769	43,96%
V. Gastos de Capital	426.725	581.946	155.221	36,37%
VI. Ingresos Totales (I+IV)	3.507.844	4.995.188	1.487.344	42,40%
VI. Gastos Totales (II+V)	3.657.494	5.146.867	1.489.373	40,72%
Resultado Primario	34.735	42.394	7.659	22,05%
Resultado Financiero (VI - VII) *	-149.650	-151.679	-2.029	1,36%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020. Ejecución estimada al cierre de 2019 y Proyecto de Presupuesto 2020

El Resultado Primario consolidado de la Administración Pública Provincial proyectado para 2019 es de \$34.735 millones, mientras que el resultado financiero será de -\$149.650 millones.

Para el año 2020, se estima un superávit primario de \$42.394 millones, y dado el gasto en Rentas de la Propiedad (\$194.073 millones) el resultado financiero sería de -\$151.679 millones. Así, las provincias continuarían con resultados primarios positivos en el año 2020, manteniéndose con signo positivo (0,2% del PIB) por tercer año consecutivo. El Resultado Financiero de la Administración Pública Provincial proyectado para 2019 es negativo y alcanza el 0,7% del PIB, superando el registro de 2018 (0,3%).

3. Consideraciones finales

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2020 se inscribe en el cambio de estrategia fiscal del gobierno trazada en la ley de presupuesto de 2019. Hasta principios de 2018 el objetivo central había sido reducir el déficit de manera gradual, acompañando la baja del gasto con disminuciones puntuales de impuestos, y diluir el peso del déficit en el producto a partir del crecimiento del PIB. Entre tanto, se buscó financiarse en los mercados internacionales de crédito, aprovechando las buenas condiciones imperantes durante los primeros dos años de gestión.

El cierre de esos mercados, ocurrido en el segundo trimestre de 2018, generó una crisis de financiamiento y llevó al gobierno a dejar de lado la visión gradual y a implementar un ajuste fiscal de una magnitud muy importante. Es decir, lo que intentó evitar durante la primera mitad de su mandato.

El eje central del Presupuesto 2020 es mostrar que el país puede afrontar la volatilidad macroeconómica y asegurar el cumplimiento de las metas definidas con el FMI, sin ingresar nuevamente en una crisis de deuda. Estos objetivos están estrechamente vinculados a los supuestos macroeconómicos, que plantean verdaderos desafíos de política económica. A modo de ejemplo, el objetivo de crecimiento planteado para el año 2020 (+1%) se sustenta

en buena medida en el incremento del consumo privado. Para que esto ocurra debería, entre otras cosas, revertirse la tendencia de pérdida de poder adquisitivo experimentado por las familias en el último período. El brusco salto del tipo de cambio ocurrido en el mes de agosto, que significó una devaluación del 35% entre julio y septiembre, no parece brindar señales en ese sentido. Es de esperar que el impacto negativo sobre los salarios reales sea significativo, a medida que se traslade a precios el aumento del tipo de cambio. A su vez, la administración de las tensiones en el mercado cambiario plantea interrogantes sobre los efectos que tendrá en las principales variables macroeconómicas el año próximo.

Cabe destacar que el conjunto de definiciones plasmadas en este presupuesto estarán sujetas al resultado de las elecciones a realizarse en octubre del presente año. En caso de que se produzca un cambio de gestión, seguramente se trazarán nuevos lineamientos de política económica. Además, la presentación del presente presupuesto en medio del proceso electoral puede tener consecuencias en términos de proyecciones macroeconómicas y fiscales. En ese sentido, sería recomendable avanzar a futuro en la generación de mecanismos institucionales que permitan realizar las modificaciones presupuestarias que surgen de los cambios de gestión en el Poder Ejecutivo.

En posteriores informes, ASAP presentará análisis sobre distintos aspectos contemplados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020; tales como: proyección de recursos, subsidios económicos, financiamiento y deuda pública, gasto público social e inversión pública.