

**CONSIDERACIONES
ACERCA DEL PROYECTO DE
LEY DE PRESUPUESTO GENERAL
DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
2012¹**

¹ El presente informe surge del análisis del Mensaje y de los Artículos del Proyecto de Ley (sin las Planillas Anexas), tomados del sitio Web de la Mesa de Entradas de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Índice

1. Introducción	3
2. Disposiciones de la estructura presupuestaria básica	4
3. Análisis de los gastos corrientes y de capital	4
4. Análisis de los Recursos Corrientes y de Capital	17
5. Análisis del Financiamiento y de los Resultados	19

1. Introducción

El 15 de septiembre pasado, el Poder Ejecutivo Nacional presentó al Congreso de la Nación el Mensaje N° 912 que contiene el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2012 y la información complementaria de respaldo.

De esta forma, y de acuerdo a los artículos 100, inciso 6², y 75, inciso 8³, de la Constitución Nacional, finalizó el proceso de formulación y aprobación del referido Proyecto dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, dando comienzo al tratamiento parlamentario.

El proceso de formulación presupuestaria, que se realizó con un horizonte de programación que llega hasta el año 2014, comenzó oficialmente el 23 de marzo del corriente con la Resolución N° 90 del Ministro de Economía y Finanzas Públicas, y tuvo como principales etapas la elaboración de los presupuestos preliminares, la comunicación de los límites financieros globales tentativos a las jurisdicciones y entidades de la Nación para la confección de sus Anteproyectos presupuestarios y, a partir del mes de agosto, la preparación y sustanciación final del Proyecto.

² El inciso 6 del artículo 100 dispone que al Jefe de Gabinete de Ministros le corresponde enviar *“al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”*.

³ Artículo 75: *“Corresponde al Congreso: Inciso 8: Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”*. El tercer párrafo del Inciso 2 del Artículo 75, está vinculado con la distribución de los recursos de la coparticipación entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en su parte final establece como prioridad el logro *“de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”*.

2. Disposiciones de la estructura presupuestaria básica

El gasto corriente y de capital fijado por el artículo 1° del Proyecto de Ley es de **\$ 505.130,0 millones** (24,2% del PIB). Este monto representa un incremento del **18,8%** respecto al nivel estimado como presupuesto definitivo⁴ del año 2011 y del 29,1% si se lo compara con el Presupuesto 2011 vigente al mes de agosto pasado.

Por el artículo 2° del Proyecto se estiman los recursos corrientes y de capital en la suma de **\$ 506.576,2 millones**, lo que implica un aumento del **22,5%** con relación a los recursos que se estiman se percibirán al finalizar el año 2011 y del 34,6% respecto al nivel de recursos vigente en el año 2011.

La diferencia entre los recursos y los gastos fijados determina un Resultado Financiero superavitario de **\$ 1.446,2 millones** (0,07% PIB), que implica revertir el Déficit de \$ 11.773,8 millones (0,66% PIB) previsto para el corriente año. El Resultado Financiero se estima en el artículo 4°, quien además contempla las cifras de las Fuentes de Financiamiento y las Aplicaciones Financieras, siendo estas últimas superiores a las Fuentes en \$ 1.446,2 millones, en virtud de las identidades contables entre recursos, gastos y cuentas de financiamiento del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento.

3. Análisis de los Gastos Corrientes y de Capital

En el Mensaje, como en todos los años, se realiza una extensa explicación de las políticas, objetivos y metas previstas de los gastos de la administración nacional. En base a esta fuente de información y a los artículos del Proyecto de Ley se realiza un análisis del gasto corriente y de capital, en especial desde los puntos de vista de su clasificación funcional, económica e institucional.

3.1 Actualización del Presupuesto 2012 Vigente.

En lo que se refiere al ejercicio en curso, en el Mensaje se presenta una actualización del presupuesto vigente, reforzándolo en \$ 34.014 millones, lo que supone un incremento del 8,7%. El nuevo total de gastos previsto implica un aumento del 11,8% con relación al presupuesto de inicio del año 2011.

⁴ Esta estimación es realizada por la Oficina Nacional de Presupuesto y tiene el propósito de hacer más homogéneas las comparaciones.

CUADRO 1
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Proyecto Presupuesto 2012 vs. Presupuesto vigente al 31/08/2011

(en millones de \$ corrientes)

	Presupuesto Vigente 2011	Probable Cierre 2011	Diferencia	Diferencia %
	(1)	(2)	(2-1)	(2-1)
GASTOS CORRIENTES	338.887	371.538	32.651	9,6%
Remuneraciones	43.478	47.481	4.003	9,2%
Bienes y servicios	19.000	19.665	665	3,5%
Intereses	36.147	36.147	0	0,0%
Prestaciones de la Seguridad Social	127.635	144.482	16.847	13,2%
Transferencias corrientes	112.592	123.727	11.135	9,9%
Sector privado	63.811	67.518	3.707	5,8%
Provincias	14.386	14.940	553	3,8%
Universidades	13.877	15.769	1.892	13,6%
Sector externo	851	1.034	184	21,6%
Otras	19.667	24.467	4.800	24,4%
Otros gastos	36	36	0	0,0%
GASTOS DE CAPITAL	52.406	53.769	1.363	2,6%
Inversión Real Directa	16.956	16.998	43	0,3%
Transferencias de capital	35.135	36.376	1.241	3,5%
Provincias	21.731	22.731	1.000	4,6%
Resto	13.405	13.645	241	1,8%
Inversión financiera	315	395	80	25,4%
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	391.293	425.307	34.014	8,7%

Fecha de corte de la información: 02/09/2011.

El principal motivo del refuerzo en las autorizaciones para gastar es la incidencia de los aumentos en los haberes previsionales y salariales -que explican el 67% del incremento, de la mejora en la Asignación Universal por Hijo, las mayores transferencias corrientes a las empresas de los sectores energético y transporte, y el incremento de la recaudación del Fondo Federal Solidario. Administrativamente, estos refuerzos darán lugar a modificaciones de las autorizaciones para gastar en lo que resta del año. El cuadro anterior muestra un detalle comparativo entre el Presupuesto Vigente y el Probable Cierre 2011.

3.2 Análisis funcional del gasto

La **clasificación funcional** detalla el gasto en base a los principales servicios que realiza el Estado nacional para satisfacer necesidades colectivas. Dadas sus características, la

misma constituye una importante plataforma de información para conocer la estructura de prestaciones del Estado Nacional.

En lo que sigue se realiza una descripción de algunos de los aspectos relevantes del tratamiento seguido por el Proyecto de Ley desde esta perspectiva, enfatizando el gasto público social.

De las previsiones del PEN para el año 2012 la Finalidad Servicios Sociales es la que absorbe el mayor gasto corriente y de capital, con una participación en el total del 60%. Dentro de esta finalidad, la Función Seguridad Social, es la más importante cuantitativamente con una participación en el total de gastos del 41,8% (\$ 211.210,7 millones).

Los programas presupuestarios más significativos de la Seguridad Social son:

- **Prestaciones Previsionales** (ANSES) con una asignación de \$ 138.108,3 millones en el año 2012, destinada a cubrir 5.596.817 jubilados y pensionados, lo que implica una previsión de 76.862 beneficiarios más (1,4%). En el Mensaje se hace mención que por medio de la “cuenta corriente del beneficiario” se logrará una ampliación de la cantidad de prestaciones atendidas, al reducir el tiempo del trámite de otorgamiento del beneficio previsional.
- **Ex Cajas Previsionales Provinciales** (\$ 8.371,0 millones de asignación) que comprende a los sistemas previsionales transferidos por los gobiernos provinciales a la Nación, con una cobertura de 153.752 jubilaciones y pensiones. El programa lo ejecuta el ANSES.
- **Asignaciones Familiares** (ANSES), con un gasto total de \$ 25.707,3 millones. En esta cifra se incluyen el régimen regular de Asignaciones Familiares (\$ 14.015,6 millones) y la Asignación Universal por Hijo (\$ 11.691,7 millones), que comprende la Asignación por Embarazo. En el primer caso los beneficios programados alcanzan a 7.664.514 (283.285 beneficios más que 2011⁵), en la AUH 3.667.950 beneficios (105.357 más) y en la Asignación por Embarazo 95.637 beneficios (33.539 más).
- **Pensiones no Contributivas** (\$ 17.483,6 millones). La administración de este tipo de pensiones está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. La cobertura programada es de 1.139.572 pensiones, lo que implica un crecimiento de 48.915 pensiones con

⁵ Según el Mensaje, las causas de este incremento se justifica sobre todo por el crecimiento del empleo formal y en la elevación de los rangos de las categorías salariales beneficiarias.

relación al año 2011. Las pensiones a la invalidez (666.994) y a las madres de 7 o más hijos (340.811) absorben el 87% del universo.

- **Retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad.** El gasto previsto correspondiente a estos regímenes especiales, que figuran en diferentes jurisdicciones y entidades y programas presupuestarios, es de \$ 11.303,4 millones, con destino a la atención de 176.128 retiros y pensiones.
- El **resto de los programas** de la Función Seguridad Social son el Seguro de Desempleo, con un monto de \$ 648,0 millones y 107.237 subsidios, la Atención de Pensiones Ex Combatientes (\$ 1.277,9 millones), con 21.796 pensiones, los Complementos por subsidio de tarifas y de contención familiar a jubilados y pensionados (\$ 334,8 millones y 293.555 beneficios), el Poder Judicial (\$ 22,5 millones) y, por un monto de \$ 2.775,5 millones, las transferencias a las instituciones previsionales de las provincias y otros conceptos (prestaciones de la Cámara de Diputados y atención de pasividades de guardaparques).
- **Actividades** Centrales de la ANSES. El gasto destinado a la conducción, planeamiento, administración y control del sistema a cargo de dicha institución es de \$ 5.178,4 millones.

El **18% restante del gasto social** se distribuye de mayor a menor en las funciones Educación y Cultura (7,6% del total de gastos), Salud (3,6%), Promoción y Asistencia Social (2,2%), Ciencia y Técnica (1,6%), Agua Potable y Alcantarillado (1,4%), Vivienda y Urbanismo (1,1%) y Trabajo (0,6%). De éstas, la función que más crece es Agua Potable y Alcantarillado, con un aumento del 50%. El resto varía entre el 20 y el 23%, con excepción de Vivienda que solamente se incrementa en el 6,3%.

El esfuerzo fiscal del Estado nacional en la **Función Cultura y Educación** está centrado en las transferencias del Tesoro Nacional a las universidades nacionales⁶. De esta forma se financia para el próximo año una matrícula de 1.419.329 estudiantes (+2,6%), con un nivel de 83.552 egresados.

⁶ El total de transferencias a universidades nacionales es de \$19.259,3 millones, el cual figura en gran parte a la Función Educación y Cultura, aunque también existen asignaciones dentro de las funciones salud y ciencia y técnica.

CUADRO 2
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTO POR FINALIDAD Y FUNCIÓN

Proyecto Presupuesto 2012 vs. Probable Cierre 2011

(en millones de \$ corrientes)

Finalidad y Función	Probable Cierre 2011	Proyecto de Presupuesto 2012	Diferencia	Diferencia %
	(1)	(2)	(2-1)	(2-1)
1 Administración Gubernamental	29.842,7	32.857,2	3.014,5	10,1%
Legislativa	1.924,1	2.290,1	366,0	19,0%
Judicial	7.029,2	8.406,0	1.376,8	19,6%
Dirección Superior Ejecutiva	3.151,2	3.654,9	503,7	16,0%
Relaciones Exteriores	2.036,6	2.787,3	750,7	36,9%
Relaciones Interiores	12.413,6	12.102,5	-311,1	-2,5%
Administración Fiscal	2.613,7	2.740,7	127,0	4,9%
Control de la Gestión Pública	410,9	488,4	77,5	18,9%
Información y Estadística Básicas	263,4	387,3	123,9	47,0%
2 Servicios de Defensa y Seguridad	24.335,5	29.141,3	4.805,8	19,7%
Defensa	9.277,9	10.799,7	1.521,8	16,4%
Seguridad Interior	12.109,0	14.676,4	2.567,4	21,2%
Sistema Penal	1.824,9	2.339,2	514,3	28,2%
Inteligencia	1.123,7	1.326,0	202,3	18,0%
3 Servicios Sociales	251.332,6	303.027,6	51.695,0	20,6%
Salud	14.986,7	17.939,3	2.952,6	19,7%
Promoción y Asistencia Social	9.630,9	11.294,3	1.663,4	17,3%
Seguridad Social	175.002,4	211.210,7	36.208,3	20,7%
Educación y Cultura	32.501,2	38.478,1	5.976,9	18,4%
Ciencia y Técnica	6.595,4	8.137,7	1.542,3	23,4%
Trabajo	2.664,6	3.276,4	611,8	23,0%
Vivienda y Urbanismo	5.104,0	5.423,4	319,4	6,3%
Agua Potable y Alcantarillado	4.847,4	7.267,7	2.420,3	49,9%
4 Servicios Económicos	83.414,0	94.994,5	11.580,5	13,9%
Energía, Combustibles y Minería	36.330,0	43.209,6	6.879,6	18,9%
Comunicaciones	5.018,7	5.707,5	688,8	13,7%
Transporte	32.521,8	34.795,3	2.273,5	7,0%
Ecología y Medio Ambiente	1.849,4	2.052,4	203,0	11,0%
Agricultura	2.940,0	3.778,6	838,6	28,5%
Industria	1.189,9	1.711,6	521,7	43,8%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	3.381,7	3.542,6	160,9	4,8%
Seguros y Finanzas	182,5	196,9	14,4	7,9%
5 Deuda Pública	36.382,4	45.109,4	8.727,0	24,0%
TOTAL	425.307,2	505.130,0	79.822,8	18,8%

Fuente: ASAP, en base al Proyecto de Ley de Presupuesto 2012

El resto de los gastos en educación, no destinados a las universidades, está compuesto por los programas que lleva a cabo el Ministerio de Educación y el Fondo de Incentivo Docente, los correspondientes a la formación y capacitación del Ministerio de Defensa (\$ 2.193,9 millones) y del Ministerio de Seguridad (\$ 986,5 millones) y la asignación de \$ 3.223,2 millones al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dirigida fundamentalmente al financiamiento del Programa “Conectar Igualdad.Com.Ar”, que prevé para el año 2012 la entrega de un millón de computadoras portátiles a alumnos y docentes del nivel secundario de escuelas públicas, escuelas de nivel especial e institutos de formación docente. Asimismo, en la Jurisdicción 91-Obligaciones a Cargo del Tesoro figura una asignación de \$ 2.162,3 millones destinada a provisiones comprendidas en las normas de financiamiento educativo.

El gasto en **Ciencia y Técnica** del año 2012, \$ 8.137,7 millones (0,4% del PIB), observa una tasa de crecimiento (23,4%) superior al del gasto total (18,8%). El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, tiene bajo su responsabilidad el 38% del gasto de la función, incluyendo al CONICET. El resto se desgrana en los organismos científicos tales como el INTA, el INTI, el ANLIS, la CNEA, la CONAE, el INPRES, las universidades nacionales y las acciones científicas y tecnológicas bajo la tutela del Ministerio de Defensa. En los últimos años se han acrecentado los recursos dirigidos al sistema científico público comparados con la serie histórica, en donde el gasto oscilaba en torno al 0,25% del PIB. No obstante todavía queda una brecha importante para llegar al 1% del PIB, considerado como objetivo estratégico por parte de la comunidad científica.

En la Función **Salud** inciden la transferencia que realiza la ANSES al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (\$ 5.200,0 millones), los programas centralizados del Ministerio de Salud por un importe de \$ 7.281 millones, la Administración de Programas Especiales (\$ 1.157,6 millones), el Hospital Nacional Dr. Alejandro Posadas (\$ 612,3 millones) y otros organismos del Ministerio, por un monto de \$ 784,3 millones. Con una asignación de \$ 2.903 millones, también desarrollan acciones en salud otras jurisdicciones de la Administración Nacional, entre las cuales tienen importancia los programas de sanidad del Ministerio de Defensa (Fuerzas Armadas), del Ministerio de Seguridad (Policía Federal, Prefectura y Gendarmería Nacional) y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Servicio Penitenciario Federal).

Entre las metas físicas de los programas en Salud para el próximo año, cabe mencionar la cobertura médica asistencial a 941.816 beneficiarios de pensiones no contributivas

(+4%); la distribución de 52.093.550 dosis de vacunas, entre las cuales se encuentra la previsión de la adquisición de 18 millones de dosis contra la Hepatitis B, que permitirá dirigir una campaña especial, a realizarse en el período 2012-2014, dedicada a mayores de 15 años; en el marco del plan nacional materno infantil, distribución de 16 millones de kilogramos de leche fortificada y la asistencia a una población objetivo de 1.350.000 personas; dentro del Plan Nacer, la asistencia financiera para el seguro de salud materno-infantil a 1.700.352 beneficiarios; la distribución de 160.000 botiquines de asistencia con medicamentos para atención primaria del Programa Remediar, y el rociado de 141.000 viviendas dentro de la lucha contra el Mal de Chagas-Mazza.

El gasto de \$ 11.294,3 millones en **Promoción y Asistencia Social** está concentrado en un 87% en el Ministerio de Desarrollo Social, que tiene a su cargo, entre otros, el “Programa “Argentina Trabaja”, con una cobertura prevista de 170.000 personas, el Programa “Manos a la Obra” que impulsa proyectos productivos que promueven el autoempleo y en donde se prevé asistir en promedio a 1.250 unidades productivas.

La Función **Vivienda y Urbanismo** tiene en el año 2012 un monto asignado de \$ 5.423,4 millones cuyo aumento (6,3%) está por debajo del aumento promedio. Mediante transferencias por parte del Ministerio de Planificación Federal a los gobiernos provinciales y municipales se prevé mantener en ejecución los diferentes programas que integran los planes federales de vivienda, con la meta de terminar 56.673 viviendas, frente a las 37.195 del corriente año, lo que implica un significativo incremento del 52%.

La asignación presupuestaria para **Agua Potable y Alcantarillado** muestra un 50% de aumento, principalmente por la asistencia financiera a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) para el financiamiento de gastos operativos y la ejecución de obras de mantenimiento de las plantas y redes de distribución en operación, como así también las obras de expansión previstas en el Plan Director. También se incluyen los créditos para financiar las acciones desarrolladas por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), organismo a través del cual se financia la ejecución de obras de infraestructura vinculadas a la expansión de redes de agua potable, cloacas y saneamiento.

El gasto correspondiente a la Función **Trabajo** tiene por objeto continuar con la incorporación de beneficiarios al Seguro de Capacitación y Empleo, destinado a desocupados y personas derivadas de otros programas nacionales de empleo, con una atención mensual de 155.645 personas. También se prevé la continuidad del programa

dirigido a jóvenes desocupados, estimándose capacitar mensualmente a 130.000 jóvenes entre 18 y 24 años.

De las **finalidades no destinadas al gasto social** (Administración Gubernamental, Servicios de Defensa y Seguridad, Servicios Económicos y Deuda Pública), la más significativa en cuanto a su impacto financiero es la correspondiente a la Finalidad **Servicios Económicos**, que absorbe el 19% del gasto total.

Como se puede constatar en el Cuadro 2, dentro de los servicios económicos, las funciones **“Energía, Combustibles y Minería”** y **“Transporte”** tienen una participación del 82%. En lo que se refiere a la primera función, el gasto está influenciado por los subsidios destinados a asegurar el abastecimiento energético al conjunto de la población en condiciones favorables de cantidad, calidad y precio, siendo los principales egresos los aportes a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) y el financiamiento de la adquisición de combustibles en el exterior. Inciden además las transferencias para la inversión en líneas de transmisión eléctrica, localizadas en el Norte Grande y en la Patagonia, y en la ampliación de la capacidad de la red de gasoductos. Dentro del gasto de la función están comprendidas las transferencias a la empresa ENARSA, a Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA) y al Ente Binacional Yacretá. En el sector minero, incide la asistencia financiera a la empresa Yacimientos Carboníferos Río Turbio.

Con relación a Transporte, el gasto se focaliza en la atención de las inversiones y operaciones de mantenimiento y conservación de rutas que realiza la Dirección Nacional de Vialidad y la asistencia financiera a las empresas públicas de transporte ferroviario y aéreo, incluyendo los aportes a los operadores privados de las líneas ferroviarias y la atención del funcionamiento de los entes reguladores. En esta función, llama la atención el menor incremento del gasto con relación al año 2011, que alcanza al 7%.

Para el resto de la estructura funcional del gasto se remite al Cuadro 2 y al Mensaje del Proyecto de Ley. Solamente se menciona que la leve baja que se observa en la función Relaciones Interiores en el año 2012, se debe a que en el presente se incluyen los créditos destinados a las elecciones.

Asimismo, se aclara que en la función Deuda Pública figuran el servicio de intereses, no incluyéndose, por lo tanto, la Amortización de la Deuda Pública, la que figura en las cuentas de financiamiento como Aplicaciones Financieras.

3.3 Análisis económico del gasto

Una forma abreviada de exponer el gasto según la clasificación económica, es desagregarlo en Gastos Corrientes y Gastos de Capital. Siguiendo este criterio, en lo que sigue se analizan en forma somera algunos aspectos contenido en el Proyecto.

CUADRO 3
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Proyecto Presupuesto 2012 vs. Probable Cierre 2011

(en millones de \$ corrientes)

	Probable Cierre 2011	Proyecto de Presupuesto 2012	Diferencia	Diferencia %
	(1)	(2)	(2-1)	(2-1)
GASTOS CORRIENTES	371.538	441.342	69.804	18,8%
Remuneraciones	47.481	56.354	8.873	18,7%
Bienes y servicios	19.665	22.121	2.456	12,5%
Intereses	36.147	44.808	8.662	24,0%
Prestaciones de la Seguridad Social	144.482	176.440	31.958	22,1%
Transferencias corrientes	123.727	141.572	17.845	14,4%
Sector privado	67.518	75.652	8.135	12,0%
Provincias	14.940	17.160	2.221	14,9%
Universidades	15.769	19.259	3.490	22,1%
Sector externo	1.034	982	-52	-5,0%
Otras	24.467	28.518	4.052	16,6%
Otros gastos	36	47	11	29,4%
GASTOS DE CAPITAL	53.769	63.788	10.019	18,6%
Inversión Real Directa	16.998	19.398	2.400	14,1%
Transferencias de capital	36.376	43.549	7.173	19,7%
Provincias	22.731	24.944	2.213	9,7%
Resto	13.645	18.605	4.960	36,3%
Inversión financiera	395	841	446	112,7%
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	425.307	505.130	79.823	18,8%

3.3.1 Gastos corrientes

Los **gastos corrientes** absorben el 87,4% del total de gastos, siendo los principales componentes las Prestaciones de la Seguridad Social y las Transferencias.

Las **remuneraciones** están destinadas a financiar una planta de 347.584 cargos, siendo la aprobada para el año 2011 de 334.601 (Decreto N° 2054/2010). Los ministerios de Seguridad y de Defensa tienen una participación del 58% en el total de cargos de la Administración Nacional. El aumento interanual del 18,7% en el gasto se debe sobre todo a la anualización de la política salarial correspondiente al año en curso. No se incluyen, por consiguiente, medidas salariales a aplicarse en el próximo ejercicio, las cuales se deciden por lo general durante el transcurso del mismo, en función de las posibilidades de financiamiento.

El gasto en **bienes y servicios** presenta un moderado crecimiento interanual del 12,5%, que según el Mensaje se explica por el Programa “Conectar Igualdad com.ar” y los programas Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos y Reforma del Sector Salud. Los gastos en bienes de consumo y servicios no personales son necesarios para el funcionamiento administrativo de las instituciones públicas y para la adquisición de insumos básicos para la prevención de la salud, la entrega de materiales educativos y el adecuado alistamiento del personal militar y de seguridad.

El pago de los **intereses de la deuda pública** demanda una previsión de \$ 44.808,4 millones, equivalentes al 2,15% del PIB. El incremento interanual del 24,0% corresponde en su mayor parte a la previsión para el pago del cupón ligado al PIB.

Las **Prestaciones de la Seguridad Social** representan un egreso equivalente al 8,5% del PIB, constituyendo el gasto de mayor volumen de la Administración Nacional. El aumento previsto durante el año 2012 se explica por la anualización de la movilización salarial del presente año (17,33% en marzo y 16,82% en septiembre) más una previsión para la correspondiente a la del próximo.

Las **Transferencias Corrientes** demandan en el año 2012 un gasto de \$ 141.572,3 millones (6,8% del PIB). De esta cifra, el sector privado recibe el 53,4%, el sector público el 45,9% y el sector externo el 0,7%.

Las transferencias corrientes al sector privado se subdividen en los aportes a las Unidades familiares, con un monto asignado de \$ 31.387,7 millones, siendo las Asignaciones Familiares su mayor componente (Ver Análisis funcional), los aportes a instituciones privadas sin fines de lucro (\$ 9.369,4 millones) y los subsidios a las empresas privadas con un importe de \$ 34.895,3 millones, dentro del cual se encuentra el aporte a CAMMESA y a las concesionarias del transporte.

Con relación a las transferencias corrientes de la Administración Nacional al resto del sector público, la misma se distribuye entre las Universidades Nacionales, con una participación en dichas transferencias del 30%, las empresas públicas (24%), los fondos fiduciarios y otros entes nacionales (20%), los gobiernos provinciales (21%), los gobiernos municipales (4%) e instituciones de enseñanzas y empresas provinciales e instituciones públicas financieras (1%).

Las transferencias al sector externo se integran fundamentalmente por las cuotas de adhesión a organismos internacionales.

3.3.2 Gastos de capital

Con relación a los gastos de capital, dentro del Mensaje, en el apartado dedicado a las políticas presupuestarias para 2012 se considera a la inversión pública como una prioridad de la gestión estatal, en especial la referida a la infraestructura básica de servicios. Así, se destacan dentro de los gastos prioritarios aquellos destinados a Infraestructura Económica y Social, que abarca inversión real directa y transferencias de capital de la Administración Nacional y gastos de capital asignados a los Fondos Fiduciarios para el Transporte Eléctrico Federal y de Infraestructura Hídrica, por \$58.341,1 millones, lo que implica un incremento de 18% respecto del proyectado para el ejercicio actual.

Respecto a la política de inversión pública, además de continuar con la ejecución de proyectos ya iniciados se indica que se propician proyectos y obras nuevas, dentro de los que se destacan obras referidas a la Torre Única de Comunicaciones del Área Metropolitana, la adecuación del Hospital Roffo y el nuevo edificio del Correo Argentino.

Por otro lado, la creación del Ministerio de Seguridad generó nuevos requerimientos de equipamiento dentro de los que se destacan: equipamiento de comunicaciones para la Policía Federal, sistema de radar para control del tráfico de buques de la Prefectura Naval, sistemas de reconocimiento de vehículos para la Gendarmería Nacional, entre los gastos más significativos.

Adicionalmente, sobresale el equipamiento relacionado con el Programa “Conectar Igualdad.Com.Ar” (Decreto 459/2010), especial e institutos de formación docente. Estos gastos alcanzarían el 52.7% del total de adquisiciones de bienes de uso de la Administración Nacional para 2012.

En cuanto a los Proyectos de Inversión incluidos en el presupuesto de la Administración Nacional para 2012, se presenta un ligero incremento de la participación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, primordialmente concentrados en la cartera de proyectos asignada a la Dirección Nacional de Vialidad.

Por otro lado, en cuanto a las transferencias de capital se observa un aumento interanual mayor que el previsto para la inversión real directa. Estos gastos reflejan en gran medida gastos de inversión que realizarían los gobiernos Provinciales (48% del total de transferencias de capital, relacionados con el Fondo Federal Solidario) y empresas públicas (30% de dicho total, destinado principalmente con obras a cargo de AySA S.A., AR-SAT, Nucleoeléctrica S.A. y Energía Argentina S.A.).

Con la información disponible en el Mensaje es posible calcular la relación de la Inversión del Sector Público con el PIB, integrando a la Administración Nacional, los Fondos Fiduciarios y Otros Entes, las Empresas Públicas y suponiendo que las provincias y la CABA mantienen el nivel del año 2010, el cual se ha repetido en los años 2008 y 2009. De esta forma se llega a una inversión real directa del 3,35% del PIB, que se divide en el 1,65% del sector nacional y del 1,7% del sector provincial.

Por otra parte, con relación a estas estimaciones, se debe tener en cuenta que en el Proyecto de Ley se incluyen disposiciones orientadas a la inversión, que de concretarse pueden incrementar los valores de la inversión pública en lo que se refiere a la formación bruta fija de los organismos públicos. En el artículo 46 del Proyecto, se autoriza al PEN a realizar operaciones de crédito público hasta un máximo de U\$S 9.178 millones que estarían⁷ destinados a financiar el Programa de Inversiones Prioritarias, el cual se conforma con proyectos de infraestructura económica y social que tienen por destino la construcción de bienes de dominio público y privado para el desarrollo del transporte, generación y provisión de energía, desarrollo de infraestructura educativa, ambiental y la cobertura de viviendas sociales. Algo similar sucede con el artículo 52, mediante el cual se autoriza a otorgar avales para asegurar las obras de infraestructura y/o equipamiento hasta un máximo de U\$S 27.885,0 millones.

3.4 Análisis institucional del gasto

Para analizar el gasto desde una perspectiva institucional se puede observar el Cuadro 4, que distribuye el gasto en forma jurisdiccional.

⁷ No se dispone de la planilla anexa al artículo, que contiene el listado de inversiones.

CUADRO 4
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL POR JURISDICCIÓN

Proyecto Presupuesto 2012 vs. Probable Cierre 2011

(en millones de \$ corrientes)

Jurisdicción	Probable Cierre 2011 (1)	Proyecto de Presupuesto 2012 (2)	Diferencia (2-1)	Diferencia % (2-1)
1 Poder Legislativo Nacional	2.586,9	3.078,4	491,5	19,0%
5 Poder Judicial de la Nación	5.089,7	6.007,8	918,1	18,0%
10 Ministerio Público	1.418,8	1.674,9	256,1	18,1%
20 Presidencia de la Nación	2.246,5	2.744,4	497,9	22,2%
25 Jefatura de Gabinete de Ministros	3.315,9	3.533,6	217,7	6,6%
30 Ministerio del Interior	3.289,2	2.272,5	-1.016,7	-30,9%
35 Min. de Relac. Ext, Com. Internac. y Culto	2.306,0	2.874,1	568,1	24,6%
40 Min. de Justicia y DDHH	3.326,2	4.208,0	881,8	26,5%
41 Ministerio de Seguridad	18.815,2	22.308,5	3.493,3	18,6%
45 Ministerio de Defensa	16.829,1	19.695,7	2.866,6	17,0%
50 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	4.211,4	4.713,6	502,2	11,9%
51 Ministerio de Industria	997,5	1.383,4	385,9	38,7%
52 Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca	4.886,5	5.818,6	932,1	19,1%
53 Ministerio de Turismo	770,9	940,2	169,3	22,0%
56 Min. de Planif. Fed, Inv. Pública y Serv.	69.745,9	75.535,4	5.789,5	8,3%
70 Ministerio de Educación	23.350,1	27.385,9	4.035,8	17,3%
71 Min. de Ciencia, Tecnología e Innov. Prod.	2.685,1	3.096,5	411,4	15,3%
75 Min. de Trabajo, Empleo y Seg. Social	160.342,5	194.094,0	33.751,5	21,0%
80 Ministerio de Salud	8.621,2	10.137,0	1.515,8	17,6%
85 Ministerio de Desarrollo Social	22.352,9	27.485,4	5.132,5	23,0%
90 Servicio de la deuda pública	36.265,6	45.010,0	8.744,4	24,1%
91 Obligaciones a cargo del Tesoro	31.854,1	41.132,1	9.278,0	29,1%
GASTOS TOTALES	425.307,2	505.130,0	79.822,8	18,8%

Las explicaciones dadas con relación al análisis funcional y económico del gasto público sirven para comprender los principales conceptos del cuadro. En tal sentido, el gasto de seguridad social se canaliza en su mayor medida a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de quien depende el ANSES. Las transferencias para construcciones, subsidios para los servicios económicos, tanto público como privados, las transferencias a provincias para vivienda y por fondos energéticos están bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, así como gran parte de los de educación del ministerio competente.

Se puede agregar que el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ministerio Público muestran incrementos similares, lo cual se explica por la influencia que tienen los gastos de personal. La importante caída que se refleja en el Ministerio del Interior se debe en

parte a la no repetición para el próximo ejercicio de los gastos electorales ejecutados en el presente año. No se dispone de información de detalle para explicar el bajo aumento relativo en la Jefatura de Gabinete de Ministros y en el Ministerio de Planificación Federal. En el Ministerio de Industria, el importante aumento del 38,7% está determinado por las acciones previstas de fomento a las micro y pequeñas empresas, el impulso al desarrollo de complejos industriales regionales, los incentivos a la competitividad locales de fabricación de autopartes.

4. Análisis de los Recursos Corrientes y de Capital

4.1 Actualización del cálculo de los recursos del año 2011

En el Mensaje se presenta una actualización de los recursos, en línea con lo realizado en los gastos. Para lo que resta del corriente año, se ha proyectado un incremento de \$ 36.971 millones, que implica un aumento del 9,9%, destacándose la variación de las rentas de la propiedad y, en segundo lugar, de los ingresos tributarios, en especial del Impuesto a las Ganancias, del IVA y de los derechos de exportación.

CUADRO 5
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL
Probable Cierre 2011 vs. Presupuesto Vigente al 31/08/2011
(en millones de \$ corrientes)

	Presupuesto Vigente 2011	Probable Cierre 2011	Diferencia	Diferencia %
	(1)	(1)	(2-1)	(2-1)
INGRESOS CORRIENTES	372.938	409.909	36.971	9,9%
Ingresos tributarios	235.749	259.961	24.212	10,3%
Ganancias	47.192	57.599	10.407	22,1%
IVA	68.961	78.188	9.227	13,4%
Internos coparticipados	5.348	5.394	46	0,9%
Ganancia Mínima Presunta	724	663	-61	-8,4%
Bienes Personales	2.462	2.379	-83	-3,4%
Créditos y Débitos en cta. Cte.	26.818	30.497	3.679	13,7%
Derechos de importación	14.116	15.060	944	6,7%
Derechos de exportación	50.399	57.031	6.632	13,2%
Contribuciones de la Seg. Social	107.812	117.408	9.595	8,9%
Ingresos no tributarios	8.711	9.245	534	6,1%
Venta de Bienes y Servicios	2.077	2.106	29	1,4%
Rentas de la Propiedad	17.169	20.237	3.068	17,9%
Transferencias corrientes	1.420	952	-468	-33,0%
INGRESOS DE CAPITAL	3.544	3.624	80	2,3%
INGRESOS TOTALES	376.482	413.533	37.051	9,8%

4.2 Las proyecciones para el año 2012

Se proyecta que la recaudación total de la Administración Nacional alcance un total de \$ 506.576 millones, dentro de la cual los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social suman \$ 465.739 millones.

El crecimiento esperado en la recaudación se fundamenta en los aumentos proyectados en la actividad económica, los precios, el comercio exterior, el empleo y las remuneraciones, y en las mayores ganancias obtenidas por las sociedades y personas físicas durante el ejercicio 2010. Asimismo, si bien no se menciona ningún cambio tributario, se espera una mejora en el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias y los ingresos correspondientes a los regímenes de facilidades de pago.

CUADRO 6
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Probable Cierre 2011 vs. Proyecto de Presupuesto 2011

(en millones de \$ corrientes)

	Probable Cierre 2011 (1)	Proyecto de Presupuesto 2012 (2)	Diferencia (2-1)	Diferencia % (2-1)
INGRESOS CORRIENTES	409.909	504.563	94.654	23,1%
Ingresos tributarios	259.961	321.022	61.061	23,5%
Ganancias	57.599	70.721	13.122	22,8%
IVA	78.188	96.956	18.768	24,0%
Internos coparticipados	5.394	6.417	1.023	19,0%
Ganancia Mínima Presunta	663	728	65	9,8%
Bienes Personales	2.379	2.858	479	20,1%
Créditos y Débitos en cta. Cte.	30.497	37.331	6.834	22,4%
Derechos de importación	15.060	18.736	3.676	24,4%
Derechos de exportación	57.031	69.849	12.818	22,5%
Contribuciones de la Seg. Social	117.408	144.717	27.309	23,3%
Ingresos no tributarios	9.245	11.404	2.158	23,3%
Venta de Bienes y Servicios	2.106	2.013	-93	-4,4%
Rentas de la Propiedad	20.237	24.830	4.593	22,7%
Transferencias corrientes	952	577	-375	-39,4%
INGRESOS DE CAPITAL	3.624	2.014	-1.611	-44,4%
INGRESOS TOTALES	413.533	506.576	93.043	22,5%

Los incrementos previstos en las contribuciones previsionales se sostienen en los aumentos de los salarios nominales y en el número de cotizantes efectivos.

Por otro lado, en cuanto a las rentas de la propiedad, el incremento se explica en un 42% por los ingresos esperados del Fondo de Garantía de la Sustentabilidad (FGS), y en un 36% por las utilidades del Banco Central.

En cuanto a los recursos de capital, se espera una disminución en los ingresos por transferencias de capital, así como menores montos por recupero de préstamos y ventas de activos fijos.

La presión tributaria del sector público nacional (incluye la coparticipación federal a provincias y los fondos afectados de distribución automática) se proyecta en el año 2012, en el 32,05% del PIB, superior en 1,44 puntos porcentuales a la estimada para el año 2011. Sostiene este incremento la performance esperada del Impuesto a las Ganancias, del IVA, de los Derechos de Exportación y del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios y las Contribuciones de la Seguridad Social.

5. Análisis del Financiamiento y de los Resultados

Los recursos y gastos estimados para el ejercicio 2012 arrojan un resultado financiero de \$ 1.446 millones, en tanto que las proyecciones para 2011 son de un resultado financiero deficitario de \$ 11.774 millones.

Por su parte, el resultado primario (resultado financiero sin contabilizar los intereses de la deuda) se estima en \$ 46.255 millones (2,2% del PIB), lo que constituye una mejora de 0,8 p.p. respecto del superávit proyectado para 2011 (1,4% del PIB).

CUADRO 7
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
CUENTA AHORRO INVERSIÓN

Proyecto Presupuesto 2012 vs. Probable Cierre 2011

(en millones de \$ corrientes)

	Probable Cierre 2011	Proyecto de Presupuesto 2012	Diferencia	Diferencia %
I INGRESOS CORRIENTES	409.909	504.563	94.654	23,1%
II GASTOS CORRIENTES	371.538	441.342	69.804	18,8%
III RTADO ECONÓMICO (I - II)	38.371	63.221	24.849	64,8%
IV INGRESOS DE CAPITAL	3.624	2.014	-1.611	-44,4%
V GASTOS DE CAPITAL	53.769	63.788	10.019	18,6%
VI INGRESOS TOTALES (I + IV)	413.533	506.576	93.043	22,5%
VII GASTOS TOTALES (II + V)	425.307	505.130	79.823	18,8%
VIII GASTOS PRIMARIOS	389.160	460.322	71.161	18,3%
IX INTERESES	36.147	44.808	8.662	24,0%
VIII RESULTADO FINANCIERO (VI - VII)	-11.774	1.446	13.220	-112,3%
IX RESULTADO PRIMARIO (VI - VIII)	24.373	46.255	21.882	89,8%
X FUENTES FINANCIERAS	190.150	239.848	49.698	26,1%
XI APLICACIONES FINANCIERAS	178.376	241.294	62.918	35,3%

La mejora de la posición fiscal se debe a la mayor tasa de crecimiento de los recursos (23,1%) con respecto a la de los gastos (18,8%).

Con relación al Sector Público no Financiero, el resultado fiscal es mayor que el de la Administración Nacional, proyectando un superávit de \$ 4.208,2 millones (0,20 del PIB). El excedente del Resultado Primario del SPNF es de \$ 51.339,4 millones, equivalente al 2,46% del PIB. Estas cifras contrastan con la estimación del presente año, en donde se prevé un déficit financiero del 0,63% del PIB y un superávit primario del 1,51% del PIB.

Volviendo a la Administración Nacional, en el cuadro 6 se puede ver que las Fuentes Financieras ascienden a \$ 239.848 millones. El mayor componente de esta cifra es el endeudamiento público bruto, con un monto de \$ 227.950 millones. El 45% del endeudamiento es la colocación de títulos a largo plazo (\$ 102.185,7 millones). Los Anticipos al Tesoro Nacional del Banco Central es el segundo ítem de importancia, representando el 29%, aunque en términos netos, el endeudamiento del Tesoro

Nacional con el BCRA alcanzaría en el próximo año a \$ 9.763 millones, al computarse las devoluciones. El 26% restante está compuesto por la colocación de letras intrasector público, los desembolsos de los organismos internacionales, el préstamo del Banco de la Nación Argentina (\$ 9.839 millones) y la colocación de bonos.

Con relación a las Aplicaciones Financieras, cuyo monto asciende a \$ 241.294,3 millones, el principal concepto cifra es la Amortización de la Deuda Pública, con un egreso fijado⁸ de \$ 176.366,1 millones, que se corresponde con las devoluciones de los Anticipos del Banco Central, el pago de las letras colocadas a los organismos del sector público, la amortización de títulos públicos, de los préstamos del Banco Nación y de los organismos internacionales, entre otros.

Dentro de las Aplicaciones, la Inversión Financiera asciende a \$ 64.928,2 millones, cuyos importes más importantes son las colocaciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad por un monto de \$ 29.285,4 millones y los préstamos de \$ 14.954 millones otorgados dentro del Programa de Sustentabilidad de las Finanzas Provinciales.

Del programa de financiamiento se considera que el punto más vulnerable es la colocación de títulos a largo plazo. Por lo general, esta fuente ha sido incluida en los proyectos de ley de presupuesto de los últimos años, pero luego durante la ejecución se sustituye por otras fuentes. Entre ellas, se ha recurrido a la obtención de un préstamo de largo plazo del BCRA, sustentado en las reservas de libre disponibilidad⁹. En el Proyecto esto está previsto en el artículo 43, que autoriza al PEN a integrar el Fondo de Desendeudamiento Argentino hasta la suma de U\$S 5.674 millones, con el fin de garantizar el financiamiento de los vencimientos durante 2012 de deuda pública en poder de tenedores privados, lo cual representa el 90% de los vencimientos de capital previstos en poder del sector privado. Como contrapartida, se entrega al BCRA títulos a diez años, cuyo rendimiento iguala al obtenido por el conjunto de las reservas internacionales, hasta una tasa que no supere a la LIBOR anual menos un punto porcentual (actualmente se encuentra en un nivel históricamente bajo, del 0,83%).

También está vinculado con el financiamiento de la Administración Nacional, el artículo 63 del Proyecto. El mismo es una actualización del artículo 67 de la Ley de Presupuesto 2009, incorporado a la Ley Nº 11.672 – Complementaria Permanente de Presupuesto.

⁸ En tanto que las fuentes de financiamiento se estiman, las Aplicaciones Financieras, al constituir egresos, se fijan como límites de gastos, lo mismo que los gastos corrientes y de capital.

⁹ Con relación al nivel de reservas de libre disponibilidad, que el Art. 5 de la Ley 23.928 (de Convertibilidad) define como las reservas que excedan a las destinadas a cubrir el cien por ciento de la base monetaria), actualmente alcanzan los U\$S 4.500 millones.

Allí se habilitaba al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a cancelar los pasivos emergentes, a favor de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, originados en la recaudación de tributos nacionales percibidos mediante la aplicación de títulos de la deuda pública, previa deducción de las deudas que tuvieran las provincias y la Ciudad con la Nación, derivadas de una serie de actos legales.¹⁰

En consecuencia, por medio del artículo 63, se incorporan a las deudas que deben ser deducidas las que surjan del programa para asistir a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con préstamos para la atención del déficit financiero y para regularizar atrasos de tesorería en concepto de salarios y servicios esenciales, que fuera autorizado por la Ley de Presupuesto 2009, y las derivadas del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas -creado por Decreto N° 660/2010. Este último programa reestructura por 20 años las deudas de las provincias, elimina el ajuste por CER y fija la tasa de interés en el 6% anual. Además, los años 2010 y 2011 son de gracia para el pago de deuda, y desde el año 2012 al 2015 existe un 40 por ciento de reducción de capital e interés producto de la reestructuración de los plazos y de la baja de la tasa de interés.

Según la información brindada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el 89% del total de las deudas que las provincias tienen con la Nación han ingresado al programa, por un monto total de \$ 65.522 millones, de los cuales \$41.525 millones están asociados en su origen a los canjes provinciales y \$23.997 millones a los planes de asistencia financiera y al rescate de las cuasimonedas. El financiamiento del programa proviene de las disponibilidades del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) disponibles al 31 de diciembre de 2009 (\$9.808 millones). La distribución de esos fondos se efectuó tomando como indicador la participación relativa de cada provincia adherida al Programa en el total del stock de las deudas al 31 de mayo de 2010, siendo la Provincia de Buenos Aires la más favorecida en términos absolutos, con \$4.093,4 millones.

¹⁰ Decreto N° 2737/2002, del inciso c) del artículo 2º del Decreto N° 1274/2003, del artículo 31 de la Ley 25.827, del artículo 16 de la Ley 25.967, y de las asumidas a través de los Convenios suscriptos en el marco de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 25.917.

Consideración final:

Los aspectos expuestos en el presente informe demuestran la importancia que tiene el Presupuesto Público como la institución en la que confluyen en un todo integrado el conjunto de las políticas públicas, las transferencias de recursos al sector público y privado, y que da la posibilidad de evaluar en el marco del debate parlamentario los avances de los programas y los resultados e impactos logrados, así como los principales desafíos macroeconómicos de las finanzas estatales.