



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2020

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte a las y los legisladores y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

30 de julio de 2020

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

A. Marco legal y fundamentos de modificación	3
B. Ampliación del gasto y su financiamiento	4
C. Principales prioridades de la ampliación del gasto	6
Prioridades del gasto.....	6
Refuerzos presupuestarios COVID-19.....	8
D. Recursos tributarios.....	9
E. Utilidades BCRA.....	12
F. Fuentes y aplicaciones financieras.....	12
Fuentes Financieras	12
Aplicaciones Financieras	13
G. Análisis del articulado	14
Artículo 3	14
Artículo 4	15
Artículo 6	15
Artículo 7	15
Artículo 8	15
Artículo 9	15
Artículo 10	16
Artículo 11.....	16
Artículo 12.....	16
Artículos 13 y 14	16
Artículos 18, 19 y 20.....	17
H. Anexo	18

Índice de cuadros

Cuadro 1. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento. Administración Nacional.....	4
Cuadro 2. Refuerzos de gastos asociados a COVID-19	9
Cuadro 3. Recursos tributarios y de la Seguridad Social de la APN.....	10
Cuadro 4. Recursos tributarios y de la Seguridad Social de la APN.....	11
Cuadro 5. Proyección de recaudación tributaria total.....	12
Cuadro 6. Fuente Financieras.....	13
Cuadro 7. Aplicaciones Financieras	14
Cuadro 8. Letras del Tesoro colocadas de forma directa al BCRA.....	17
Cuadro 9. Ampliaciones presupuestarias derivadas de medidas adoptadas para mitigar los efectos directos de la pandemia.....	18
Cuadro 10. Ampliaciones presupuestarias derivadas de medidas adoptadas para contener la emergencia económica y social.....	18
Cuadro 11. Ampliaciones presupuestarias para garantizar el normal funcionamiento de las dependencias de la Administración Nacional.....	19

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución del crédito vigente.....	5
Gráfico 2. Propuesta de ampliación del gasto por concepto	6

A. Marco legal y fundamentos de modificación

De acuerdo con lo expresado en el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, resulta necesario reformular el cálculo de recursos y las estimaciones de gastos del presupuesto vigente, considerados en la prórroga del presupuesto 2019, dispuesta por Decreto 4 del 2 de enero del 2020¹. Este requerimiento se sustenta en: a) el contexto actual de emergencia social, económica y sanitaria, que requiere de medidas fiscales para mitigar los efectos de la pandemia por COVID-19, b) la adecuación de los créditos presupuestarios de las distintas jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional con el objeto de financiar las políticas públicas para recuperar el funcionamiento de la economía.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional reserva al Congreso las modificaciones que afectan el monto total del presupuesto, y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia. Por su parte, se desprende del artículo 52 de la Constitución Nacional y del artículo 26 de la citada Ley de Administración Financiera, que la Honorable Cámara de Diputados sea el origen del tratamiento de este proyecto de ley.

Resulta una práctica habitual la modificación del presupuesto a través de Decisiones Administrativas, norma legal por la que se expide el Jefe de Gabinete de Ministros, y de Decretos de Necesidad y Urgencia, que autoriza el Poder Ejecutivo ad-referéndum del Congreso Nacional, en el marco de lo establecido en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional. Sin embargo, desde la aprobación de la Ley de Administración Financiera en el año 1992, sólo en una oportunidad el presupuesto se modificó a través de una ley, y fue en el año 2006 por medio de la Ley 26.175, sancionada el 29 de noviembre de ese año.

En lo que va del ejercicio 2020 el presupuesto inicial ha sido ampliado por doce Decisiones Administrativas y un Decreto de Necesidad y Urgencia, que implicaron un aumento en el gasto total presupuestado de \$864.294 millones y de los ingresos de \$540.222 millones. Como consecuencia de estas modificaciones presupuestarias el resultado financiero desmejoró en la suma de \$324.072 millones, financiándose con un aumento de las fuentes financieras, principalmente provenientes del endeudamiento.

¹ Establece que a partir del 1° de enero de 2020 rigen, en virtud de lo establecido por el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, las disposiciones de la Ley 27.467 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2019, sus normas modificatorias y complementarias.

B. Ampliación del gasto y su financiamiento

El proyecto de ley propone una ampliación presupuestaria de gastos de \$1.859.583 millones y un incremento en el cálculo de los recursos de \$642.845 millones. Esta dinámica desmejora el resultado financiero en la suma de \$1.216.738 millones, que se financiará mayormente con la remisión de utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA) (\$1.017.738 millones, equivalente al 83,6%). El resto se cubrirá con financiamiento neto (\$199.000 millones, 16,4%).

Cuadro 1. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento. Administración Nacional

Año 2020, en millones de \$

Concepto	Crédito Vigente al 30/06/20 (1)	DA 1284 18/07/20 (2) (*)	Crédito Vigente al 18/07/20 (3)= (1)+(2)	Proyecto de Ley (4)	Total 2020 (5)= (3)+(4)	Variación % (6)= (5)/(3)
Ingresos Totales	3.746.755		3.746.755	642.845	4.389.600	17,2
Ingresos tributarios	2.247.296		2.247.296	369.488	2.616.784	16,4
Ap. y Cont. Seg. Social	1.072.657		1.072.657	230.641	1.303.298	21,5
Ingresos no tributarios	75.763		75.763	657	76.420	0,9
Vta. de Bienes y Servicios	6.323		6.323	15	6.338	0,2
Rentas de la Propiedad (**)	223.528		223.528	5	223.533	0,0
Transferencias corrientes	13.853		13.853		13.853	
Ingresos de Capital	107.335		107.335	42.038	149.373	39,2
Gastos Totales	5.531.471	18.883	5.550.354	1.859.583	7.409.937	33,5
Gastos de Consumo	621.446	4.229	625.675	129.458	755.134	20,7
Rentas de la Propiedad (***)	787.416		787.416		787.416	
Prestac. de la Seg. Social	2.006.177		2.006.177	626.067	2.632.244	31,2
Otros Gastos Corrientes	153		153	4	157	2,7
Transferencias Corrientes	1.813.442	14.948	1.828.390	978.220	2.806.610	53,5
Gastos de Capital	302.837	-294	302.543	125.834	428.376	41,6
Resultado Primario	-997.455	-18.883	-1.016.338	-1.216.738	-2.233.077	119,7
Resultado Financiero	-1.784.716	-18.883	-1.803.599	-1.216.738	-3.020.338	67,5
Utilidades BCRA	589.245		589.245	1.017.738	1.606.983	172,7
Fuentes Financieras	5.967.155		5.967.155	290.948	6.258.103	4,9
Aplicaciones Financieras	4.771.683	-18.883	4.752.800	91.948	4.844.748	1,9

(*) Modificación presupuestaria por DA 1.284/20 que incrementó el crédito vigente en \$18.883 millones. Para más detalle ver: <https://www.opc.gob.ar/informes/analisis-de-modificaciones-presupuestarias-2020/>

(**) Excluye rentas de la propiedad generadas por el BCRA y otros organismos de la Administración Nacional.

(***) Excluye intereses intra Administración Nacional.

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020 y Boletín Oficial.

Del aumento en los recursos totales, \$600.807 millones corresponden a recursos corrientes, mientras que \$42.038 millones a recursos de capital. En el caso del aumento de los recursos corrientes se actualiza el cálculo de recursos del presupuesto 2019 prorrogado. El aumento de los

recursos de capital se corresponde con recursos transferidos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del ANSES para el financiamiento de la reparación histórica.

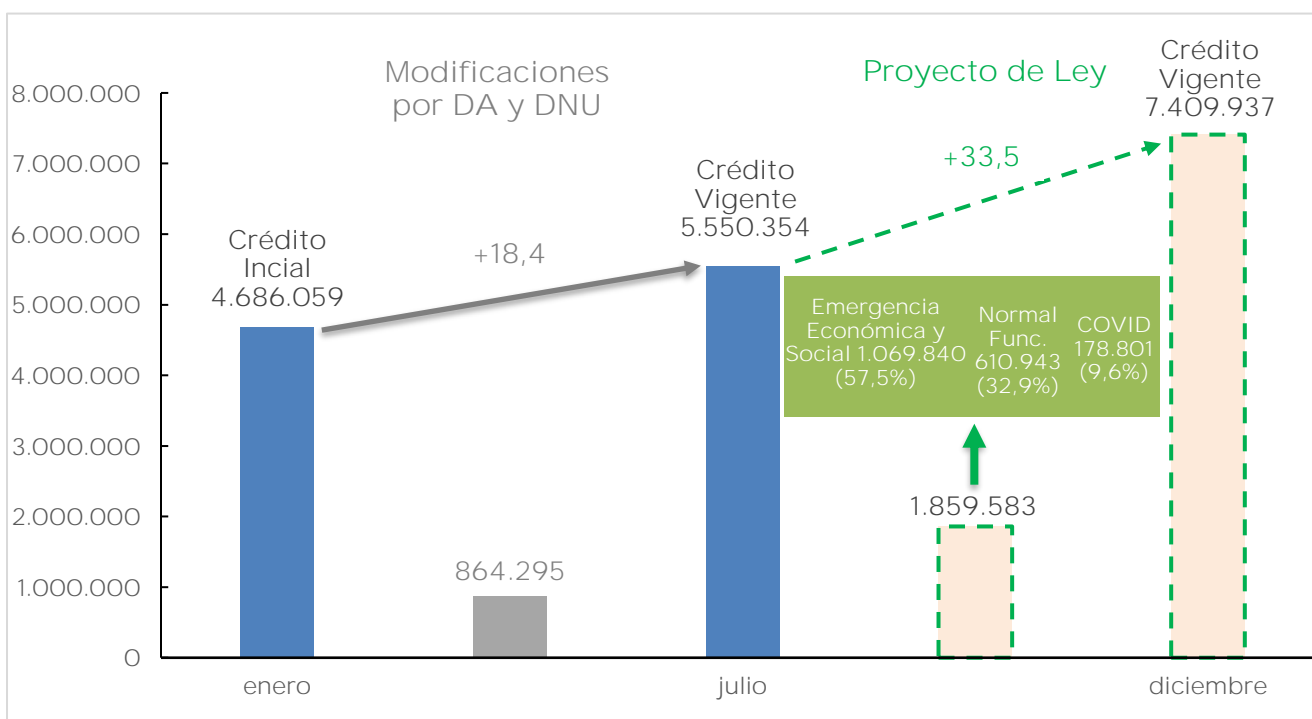
En el caso de los gastos, de la ampliación propuesta total, \$1.733.749 millones corresponden a gastos corrientes, mientras que los restantes \$125.834 millones se asignan a gastos de capital. En términos generales, los refuerzos se fundamentan en la prórroga del presupuesto 2019, así como en los gastos adicionales necesarios para afrontar los efectos de la emergencia económica, social y sanitaria.

A su vez, como las aplicaciones financieras se incrementan en \$91.948 millones, de los cuales \$50.000 millones corresponden a préstamos a provincias a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el total de las fuentes de financiamiento para cubrir los mayores gastos asciende a \$290.948 millones.

En síntesis, la iniciativa implica para este año un déficit financiero de \$3.020.338 millones y un déficit primario de \$2.233.077 millones.

Gráfico 1. Evolución del crédito vigente

Año 2020, en millones de \$ y % de participación



Los créditos excluyen intereses intra Administración Nacional. Los vigentes incluyen la DA 1.284 del 18/7/20.

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020 y Boletín Oficial.

El crédito inicial prorrogado (\$4.686.059 millones) aumentó en los primeros siete meses del año un 18,4%, por un total de \$864.294 millones. El proyecto de ley bajo análisis propone una nueva ampliación por la suma de \$1.859.583 millones. De acuerdo con los fundamentos de la modificación presupuestaria este incremento en el gasto se divide en tres universos²:

² Para más detalle ver los cuadros del anexo.

- 1) Ampliaciones presupuestarias derivadas de medidas adoptadas para contener la emergencia económica y social: \$1.069.840 millones (57,5%).
- 2) Ampliaciones presupuestarias para garantizar el normal funcionamiento de las dependencias de la Administración Nacional: \$610.943 millones (32,9%).
- 3) Ampliaciones presupuestarias derivadas de medidas adoptadas para mitigar los efectos directos de la pandemia: \$178.801 millones (9,6%).

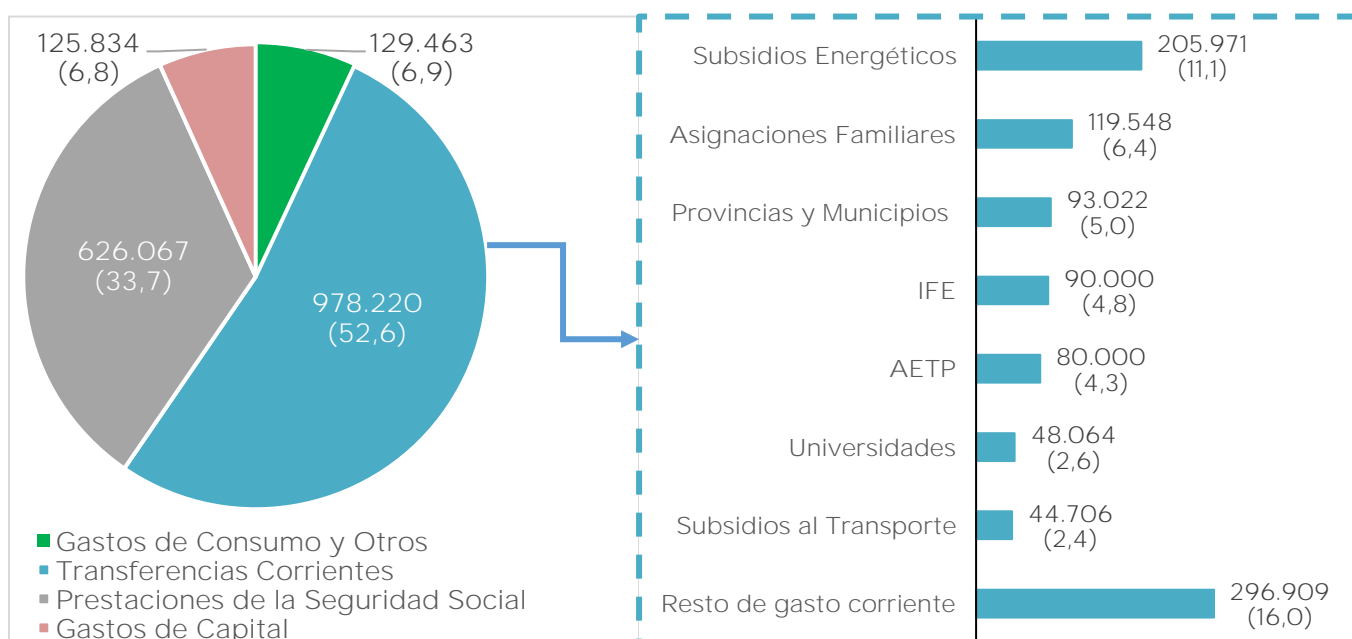
C. Principales prioridades de la ampliación del gasto

Prioridades del gasto

Los gastos totales contemplados en el proyecto de ley modificadorio del presupuesto vigente para el ejercicio 2020 se incrementan en \$1.859.582,8 millones, de los cuales un 52,6% se explica por el aumento de las transferencias corrientes (\$978.220 millones), el 33,7 % corresponde a programas de la seguridad social (\$626.067 millones), el 6,9% a gastos de consumo (\$129.463 millones) y el 6,8% restante a gastos de capital (\$125.834 millones).

Gráfico 2. Propuesta de ampliación del gasto por concepto

Año 2020, en millones de \$ y % de participación del total de gastos



FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020.

A continuación, se presentan las principales ampliaciones presupuestarias incluidas en el proyecto de ley bajo análisis. Las mismas se ordenan por carácter económico y de acuerdo a su relevancia presupuestaria:

- Prestaciones de la Seguridad Social (\$626.067 millones) incluye las prestaciones previsionales a cargo de ANSES (\$516.575 millones) y las pensiones no contributivas

(\$37.220 millones) administradas por la Agencia Nacional de Discapacidad, ambas por el impacto anual del índice de movilidad jubilatoria aplicado durante el ejercicio 2019, como así también como por el incremento de los haberes establecido mediante los decretos 163/2020 y 495/2020. Asimismo, incluye aquellas prestaciones de previsión social que se ajustan con los aumentos salariales acordados durante 2019 para el personal en actividad en el Ministerio de Seguridad (\$19.665 millones), Ministerio de Defensa (\$17.437 millones), Poder Judicial (\$44 millones) y en la jurisdicción de Obligaciones a Cargo del Tesoro (\$35.126 millones), para atender aumentos que puedan surgir vinculados con la seguridad social.

- Subsidios a la energía (\$205.971 millones) que se explica fundamentalmente por la incidencia de la política de congelamiento de las tarifas de servicios públicos, la atención de compromisos con las generadoras de electricidad y la suba en el tipo de cambio. El componente más importante corresponde al incremento del crédito en el Ministerio de Desarrollo Productivo con el objeto de financiar la política de subsidios a la demanda de energía eléctrica canalizados a través de la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista S.A (CAMMESA), con una ampliación presupuestaria de \$171.035 millones. En lo que respecta a los subsidios al gas, el proyecto prevé un incremento de \$23.489 millones destinados al Programa de Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural proveniente de Reservorios No Convencionales, creado mediante la Resolución N°46/2017. Asimismo, se prevé un incremento en el programa Hogares con Garrafa – Ley 26.020 – por \$2.060 millones, en transferencias a empresas distribuidoras de gas por \$5.872 millones, en los gastos correspondientes al accionar de la Unidad Especial Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica (UESTEE) por \$23,3 millones y para el financiamiento de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio por \$3.490 millones.
- Asignaciones familiares (\$119.548 millones), producto de los incrementos otorgados en los montos y rangos del Ingreso del Grupo Familiar de las Asignaciones Familiares y que no están contemplados en el presupuesto 2020, derivados del impacto anual del índice de movilidad jubilatoria aplicado en el año 2019, de los aumentos aplicados en el primer semestre de 2020 (13% en marzo y 6,12% en junio).
- Gastos de capital (\$125.834 millones), en donde sobresalen dos componentes. Por un lado, las transferencias de capital (\$60.753 millones), en donde se destacan las efectuadas a Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA), en el marco de la aceleración de políticas de acceso al agua frente a la pandemia, y a Integración Energética Argentina (IEASA), principalmente explicadas por la reanudación de las obras necesarias para la construcción del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA). Por otro lado, la inversión real directa (\$39.081 millones), donde sobresalen los proyectos de infraestructura para el atendimento de la pandemia COVID-19.
- Remuneraciones (\$104.387 millones), por el impacto anual de los acuerdos paritarios cerrados en 2019, que establecían incrementos durante los primeros meses de 2020 y los aumentos de suma fija a cuenta de las paritarias 2020 (\$3.000 en febrero y \$4.000 en marzo) que no están incluidos en el presupuesto vigente.
- Transferencias a Provincias y Municipios (\$93.022 millones), incluye las transferencias a las Cajas Previsionales Provinciales no transferidas al Régimen Nacional, a partir de los compromisos asumidos durante el presente ejercicio en materia de financiamiento del déficit

previsional (\$7.400,0 millones) y al Fondo Nacional de Incentivo Docente, entre otros conceptos.

- Ingreso Familiar de Emergencia (\$90.000 millones), transferencia monetaria equivalente a \$10.000 a un universo de 9 millones de personas aproximadamente, en el marco de la emergencia sanitaria.
- Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (\$80.000 millones), con el objeto de colaborar con el pago de los salarios de las plantillas declaradas por las empresas (salario complementario), en el marco de la emergencia sanitaria.
- Asistencia alimentaria (\$55.325 millones), a través de distintas modalidades, incluyendo las tarjetas alimentarias y a la provisión para comedores.
- Universidades Nacionales (\$48.064 millones), destinado a la atención de los aumentos salariales para el personal docente y no docente.
- Subsidios al transporte (\$44.706 millones), el mayor refuerzo se observa en las transferencias al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT) para ser aplicadas al Régimen de compensaciones tarifarias del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), por un monto de \$25.324 millones, mientras que las ampliaciones para solventar erogaciones vinculadas al transporte ferroviario aumentan en \$19.426 millones.
- Transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) (\$22.492 millones), para afrontar el impacto del aumento en el haber jubilatorio.
- Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” (\$21.501 millones), dentro del Ministerio de Desarrollo Social.

Refuerzos presupuestarios COVID-19

De acuerdo con lo expresado en el proyecto de ley, los refuerzos vinculados a COVID-19 suman \$687.751 millones al 30 de junio, que sumados a los \$2.952 millones reforzados en el mes de julio por medio de la DA 1.284/20³ totalizan \$690.703 millones. Dentro de los refuerzos asignados en los primeros siete meses del año se destacan los asignados a IFE (\$179.630 millones), al programa del Salario Complementario AETP (\$132.500 millones), FONDEP y FOGAR (\$67.812 millones) y Aportes del Tesoro Nacional (\$65.730 millones).

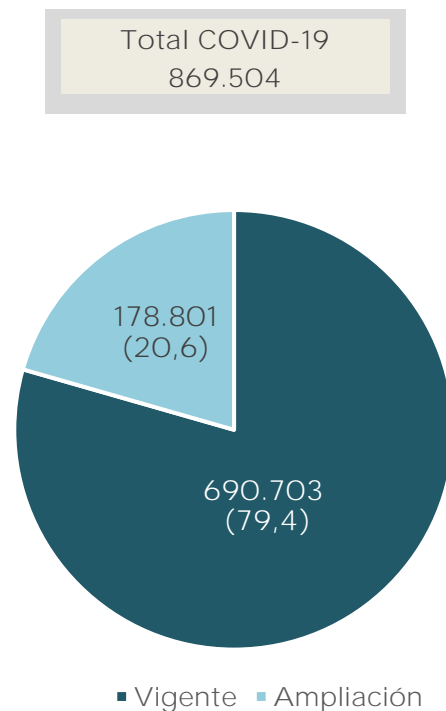
De aprobarse el presente proyecto de ley de ampliación presupuestaria, el crédito vinculado a la pandemia se elevaría a \$869.504 millones, de acuerdo con el detalle que se expone en el siguiente cuadro.

³ Para más detalle ver: <https://www.opc.gob.ar/informes/analisis-de-modificaciones-presupuestarias-2020/>

Cuadro 2. Refuerzos de gastos asociados a COVID-19

Año 2020, en millones de \$ y% de participación

Concepto	Crédito Vigente al 30/06/20	DA 1.284 18/07/20	Ampliación Proyecto de Ley	Total destinado a COVID
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	179.630		90.000	269.630
Salario Complementario (AETP)	132.500		80.000	212.500
FOGAR Y FONDEP	67.812		1.625	69.437
Aportes del Tesoro Nacional (ATN)	65.730			65.730
Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial	60.000			60.000
Asistencia Financiera a Provincias	50.000			50.000
Políticas Alimentarias	42.788			42.788
Transferencias al PAMI	19.000			19.000
Gastos Ministerio de Salud	17.578	2.952	216	20.746
Bono de \$5000 para el personal de salud	12.066			12.066
Subsidios \$3000 jubilados y pensionados	9.500			9.500
Hospitales Modulares	6.035			6.035
Subsidio \$3.000 AUH	3.100			3.100
Seguro de desempleo	1.800		5.000	6.800
Ministerio de Educación	258		1.500	1.758
Otros	19.954		460	20.414
Total	687.751	2.952	178.801	869.504



FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020 y Boletín Oficial.

D. Recursos tributarios

El proyecto de ley analizado eleva los recursos tributarios y de la seguridad social de la Administración Pública Nacional (APN) a \$3.920.082 millones. Esto supone un incremento de \$772.622 millones con respecto al crédito inicial, y de \$600.129 millones con respecto al crédito vigente al 30/06/20. La OPC reelaboró sus propias proyecciones de recaudación total y de recursos tributarios y de la seguridad social de la APN. El resultado se encuentra en valores cercanos a los plasmados en el proyecto de ampliación presupuestaria.

El proyecto de ampliación del presupuesto 2020 de la Administración Pública Nacional contempla para este año un total de recursos tributarios y de la seguridad social de \$3.920.082 millones. Este total representa un incremento de 18,1% con respecto al crédito vigente al 30/06/20, y de 24,5% con respecto al crédito inicial.

Tomando como referencia el crédito inicial, las mayores variaciones contempladas en el proyecto de ley analizado se concentran en el Impuesto sobre los Bienes Personales (410,2%), Otros Impuestos (108,4%) y Tasa de Estadística (104,4%). También se destaca la inclusión del Impuestos PAIS, con un total de recursos para la APN estimado en \$79.604 millones. Cabe señalar que los incrementos de estos cuatro casos se explican por cambios normativos implementados a finales de 2019 a través de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva.

Cuadro 3. Recursos tributarios y de la Seguridad Social de la APN

En millones de \$ y %

Impuesto	Inicial (1)	Vigente 30/06/20 (2)	Ampliación (3)	(3)/(1)	(3)/(2)
IVA Neto de Reintegros	665.010	736.308	862.482	29,7	17,1
Ganancias	294.286	349.998	417.257	41,8	19,2
Créditos y Débitos Bancarios	341.672	370.208	427.159	25,0	15,4
Bienes Personales	10.237	25.408	52.235	410,2	105,6
Impuestos Internos	37.682	39.857	49.999	32,7	25,4
Derechos de Importación	171.772	151.386	153.901	-10,4	1,7
Derechos de Exportación	431.651	395.438	395.438	-8,4	0,0
Impuesto PAIS		59.220	79.604		34,4
Tasa de Estadística	15.705	18.944	32.108	104,4	69,5
Combustibles	58.537	57.689	67.896	16,0	17,7
Ganancia Mínima Presunta	366	343	343	-6,4	0,0
Radiodifusión	2.790	2.823	3.588	28,6	27,1
Monotributo Impositivo	14.010	13.618	18.023	28,6	32,3
Adicional Cigarrillos	8.890	9.636	10.489	18,0	8,9
Otros Impuestos	22.194	16.422	46.263	108,4	181,7
Subtotal Tributarios	2.074.803	2.247.296	2.616.784	26,1	16,4
Seguridad Social	1.072.657	1.072.657	1.303.298	21,5	21,5
Total	3.147.460	3.319.953	3.920.082	24,5	18,1

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020.

En términos absolutos, las principales diferencias entre el crédito inicial y el previsto en el proyecto bajo análisis corresponden a los Recursos de la Seguridad Social (\$230.641 millones), el IVA Neto de Reintegros (\$197.472 millones) y el Impuesto a las Ganancias (\$122.971 millones). También se destaca el aumento del Impuesto a los Créditos y Débitos (\$85.488 millones).

Como se indica en el propio texto del proyecto de ley, estas variaciones estarían explicadas principalmente por cambios en el contexto macroeconómico con respecto al previsto al prorrogarse el Presupuesto 2019. En sentido opuesto, se prevén menos ingresos por Derechos de Importación, Derechos de Exportación y Ganancia Mínima Presunta, lo que posiblemente se encuentre asociado a un desempeño del comercio exterior por debajo de lo previsto.

La comparación entre las proyecciones del Proyecto de Ley y las de la OPC muestran un total de recursos estimado para la APN similar: \$3.920.080 millones contra \$4.055.156 millones, lo que equivale a una diferencia de 3,4%. Las diferencias más destacables entre las cifras del proyecto bajo análisis y las de la OPC se observan en el Impuesto sobre los Bienes Personales (la OPC proyecta 26,6% menos de recursos), Otros Impuestos (la previsión de OPC es 88,6% menor, lo que se entiende que respondería a una clasificación distinta de los tributos), Impuestos Internos (la OPC estima recursos superiores en 39,5% con respecto a los del proyecto de ampliación del Presupuesto) e Impuesto a las Ganancias (la estimación de OPC es 18% superior a la del proyecto).

Cuadro 4. Recursos tributarios y de la Seguridad Social de la APN

En millones de \$

Impuesto	Proyecto de Ley	OPC - Proyección inicial	OPC - Actualización julio 2020
IVA Neto de Reintegros	862.482	1.044.089	831.537
Ganancias	417.257	636.876	492.294
Créditos y Débitos Bancarios	427.159	510.345	430.924
Bienes Personales	52.235	19.478	38.327
Impuestos Internos	49.999	50.643	69.757
Derechos de Importación	153.901	189.703	144.073
Derechos de Exportación	395.438	426.462	447.017
Impuesto PAIS	79.604		92.452
Tasa de Estadística	32.108	4.231	29.720
Combustibles	67.896	86.649	61.162
Ganancia Mínima Presunta	343	48	426
Radiodifusión	3.588	4.179	3.463
Monotributo Impositivo	18.023	24.289	19.944
Adicional Cigarrillos	10.489	13.445	11.434
Otros Impuestos	46.263	12.911	5.297
Subtotal Tributarios	2.616.784	3.023.347	2.677.826
Seguridad Social	1.303.298	1.611.773	1.377.329
Total	3.920.082	4.635.119	4.055.156

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020.

El total de recursos de la APN estimado por la OPC para 2020 es actualmente \$579.964 millones inferior al previsto inicialmente en nuestro informe “Estimaciones revisadas – Proyecto de Ley de Presupuesto 2020” del 28 de diciembre de 2019. Esto se debe principalmente al deterioro del contexto macroeconómico.

Las mayores divergencias en términos absolutos se observan en los Recursos de la Seguridad Social (-\$234.443 millones), IVA Neto de Reintegros (-\$212.552 millones) e Impuesto a las Ganancias (-\$144.582 millones). En los tres casos, los menores recursos previstos se asocian al deterioro de la situación económica a partir del impacto de la pandemia del COVID-19.

Producto del deterioro del contexto macroeconómico, la proyección de recaudación total para 2020 es actualmente \$840.264 millones inferior a la proyección inicial. Algunos cambios normativos dispuestos sobre el final de 2019 permitieron la expansión de ciertos ingresos. Entre ellos, cabe destacar el aumento del Impuesto Interno sobre los automotores, el incremento de la Tasa de Estadística sobre las importaciones, la suba de algunos aranceles de Derechos de Exportación, la creación del Impuesto PAIS y la modificación del Impuesto sobre los Bienes Personales. Todos estos tributos, de manera combinada, implican hoy recursos proyectados \$247.630 millones por encima de lo previsto en la estimación inicial.

Cuadro 5. Proyección de recaudación tributaria total

En millones de \$

Impuesto	OPC - Proyección inicial	OPC - Proyección actualizada julio de 2020
Ganancias	1.610.109	1.282.137
Bienes Personales	49.679	97.756
IVA Neto de Reintegros	2.290.551	1.877.603
Impuestos Internos	127.079	181.676
Ganancia Mínima Presunta	120	1.109
Derechos de Importación	193.377	146.864
Derechos de Exportación	434.722	455.674
Tasa de Estadística	4.313	30.295
Combustibles	212.975	154.308
Monotributo Impositivo	35.370	29.043
Créditos y Débitos	520.230	439.270
Impuesto PAIS		124.004
Otros Impuestos	54.045	30.447
Subtotal Tributarios	5.532.570	4.850.187
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	1.611.773	1.453.891
Total	7.144.341	6.304.077

FUENTE: OPC.

Sin embargo, esto se ve más que compensado por el deterioro de los pronósticos para IVA Neto de Reintegros (-\$412.948 millones), Impuesto a las Ganancias (-\$327.972 millones) y Recursos de la Seguridad Social (-\$157.882 millones). En los tres casos, el principal factor explicativo de la menor recaudación prevista es el deterioro del contexto macroeconómico.

E. Utilidades BCRA

El monto estimado para la transferencia de utilidades se incrementa en \$1.017.738 millones hasta \$1.606.982 millones, nivel equivalente al total de las utilidades del BCRA en 2019, que constituye el máximo a remitirse por este concepto de acuerdo a la normativa vigente (el Artículo 38 de la Carta Orgánica del BCRA (Ley 24.144) establece que “las utilidades no capitalizadas o aplicadas en los fondos de reserva, deberán ser transferidas libremente a la cuenta del Gobierno Nacional”). Cabe destacar que las utilidades efectivamente transferidas al 26 de julio totalizan \$1.040.000 millones, lo que dejaría un remanente de \$566.982 millones para transferir en lo que queda del año.

F. Fuentes y aplicaciones financieras

Fuentes Financieras

Las fuentes financieras estimadas se incrementan en \$290.948 millones, principalmente debido a aumentos en las partidas de colocación de deuda en moneda nacional a largo plazo (\$264.465 millones) y obtención de préstamos a largo plazo (\$16.193 millones), que incluye el financiamiento de organismos internacionales.

Cuadro 6. Fuente Financieras

En millones de \$

Concepto	Recurso Vigente (1)	Proyecto de Ley (2)	Total (3)= (1)+(2)
Fuentes Financieras	5.967.155	290.948	6.258.103
Endeudamiento público e incremento de pasivos	5.547.555	280.658	5.828.213
Colocación de Deuda en Moneda Nacional a Largo Plazo	1.587.192	264.465	1.851.657
Colocación de Deuda en Moneda Extranjera a Largo Plazo	1.980.770		1.980.770
Desembolsos de Organismos Internacionales	924.963	16.193	941.156
Adelantos Transitorios BCRA	927.830		927.830
Incremento de Otros Documentos a Pagar a Corto Plazo	126.800		126.800
Disminución de la inversión financiera	419.600	10.290	429.890
Venta de Títulos y valores en moneda nacional e Inversiones Financieras Temporales	138.246		138.246
Disminución de Caja y Bancos	202.351		202.351
Disminución de Otras cuentas, documentos y adelantos a proveedores a cobrar	79.003	10.290	89.293

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020.

Aplicaciones Financieras

El proyecto incrementa los créditos para aplicaciones financieras en \$91.948 millones. Dentro de la inversión financiera se destaca el aumento del crédito para Incremento de cuentas a cobrar, que incluye una expansión de \$50.000 millones, aprobada mediante el Artículo 11 del proyecto, asignados para el Programa para la Emergencia Financiera Provincial⁴, que se suma a un crédito \$60.000 millones en el presupuesto vigente. Por otro lado, bajo el concepto de cancelación de deuda no financiera se incorporan \$6.000 millones adicionales para la cancelación de deudas previsionales de ANSES, aprobados mediante el Artículo 6.

⁴ Creado por el Decreto 352/2020, incluye el otorgamiento de préstamos a las provincias canalizados a través del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP).

Cuadro 7. Aplicaciones Financieras

En millones de \$

Concepto	Crédito Vigente al 30/06/20 (1)	DA 1.284 18/07/20 (2) (*)	Créditos al 18/07/20 (3) = (1)+(2)	Proyecto de Ley (4)	Total (5) = (3)+(4)
Aplicaciones Financieras	4.771.683	-18.883	4.752.800	91.948	4.844.748
Amortización de Deudas y Disminución de Otros Pasivos	3.762.180		3.762.180	6.000	3.768.180
Amortización de Deuda Colocada en Moneda Extranjera a Largo Plazo	1.221.384		1.221.384		1.221.384
Amortización de Deuda Colocada en Moneda Nacional a Largo Plazo	1.374.770		1.374.770		1.374.770
Amortización de Préstamos a Largo Plazo	282.560		282.560		282.560
Amortización de Préstamos Recibidos de Instituciones Públicas Financieras	30.000		30.000		30.000
Cancelación de Deuda no Financiera en Moneda Nacional	66.919		66.919	6.000	72.919
Devolución de Adelantos Transitorios del BCRA	562.730		562.730		562.730
Disminución de Otras Cuentas a Pagar a Largo Plazo	26.517		26.517		26.517
Disminución de Otros Documentos a Pagar a Corto Plazo	197.300		197.300		197.300
Inversión Financiera	1.009.501	-18.883	990.618	85.948	1.076.566
Adquisición de Títulos y Valores ANSES	274.451		274.451		274.451
Incremento de disponibilidades: Caja y Bancos e Inversiones Financieras Temporarias	127.294		127.294	24.923	152.217
Incremento de cuentas a cobrar	508.177	-18.883	489.294	60.000	549.294
Incremento de Otros Documentos a Cobrar a Corto Plazo.	78.700		78.700		78.700
Incremento de activos diferidos y adelantos a proveedores y contratistas	20.879		20.879	1.025	21.904

(*) Modificación presupuestaria por DA 1284 que disminuyó las aplicaciones financieras en \$18.883 millones.

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020.

G. Análisis del articulado

Artículo 3

El artículo autoriza la contratación de obras con incidencia en ejercicios futuros por un total de \$84.408 millones, de los cuales \$4.753 millones corresponden al ejercicio 2020. Las mencionadas

obras corresponden a la Dirección Nacional de Vialidad y al Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, ambos perteneciente al Ministerio de Obras Públicas.

Artículo 4

El artículo dispone una asignación de \$7.100 millones para la provincia de La Rioja y una suma de \$340 millones para sus municipios. Respecto a los créditos prorrogados del ejercicio 2019, el artículo incrementa el crédito vigente para las transferencias a la provincia un 77,5% (\$3.100 millones) y para las transferencias a sus municipios un 41,7% (\$100 millones). Estas asignaciones, en compensación del punto de coparticipación cedido por la provincia de La Rioja en la ley de coparticipación de 1988, son realizadas en las leyes de presupuesto, y establecidas para 2019 en el marco del Artículo 123 de la Ley 27.467 de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2019. El artículo mencionado faculta al Jefe de Gabinete a incorporar una asignación por \$4.000 millones para la provincia de La Rioja y \$240 millones para los municipios de dicha provincia, los que deben ser transferidos en 12 cuotas mensuales y equivalentes, es decir \$333,3 millones mensuales para la provincia y \$20 millones mensuales para los municipios.

Artículo 6

Amplía en \$6.000 millones el límite establecido en la Ley de Presupuesto 2019 para el pago de deudas previsionales a cargo de ANSES, quedando el nuevo monto en \$55.313 millones.

Artículo 7

Autoriza la suscripción de títulos públicos en dólares bajo ley Argentina por hasta un monto de USD1.500 millones mediante la entrega de títulos públicos en pesos a su valor técnico, y eximiendo estas operaciones de lo dispuesto en el Artículo 65 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, que exige que este tipo de operaciones generen "un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses".

Esta disposición permitiría llevar a cabo la anunciada operación para convertir instrumentos en pesos a dólares mediante tres licitaciones de USD500 millones cada una, programadas para el 7 de agosto, el 25 de septiembre y el 27 noviembre⁵.

Al no incorporarse a la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, lo dispuesto en este Artículo perdería vigencia el 31 de diciembre de 2020.

Artículo 8

Aprueba la suscripción hasta el 31 de diciembre de 202 de títulos públicos en pesos mediante entrega de títulos públicos en la misma moneda a su valor técnico, eximiendo estas operaciones de lo dispuesto en el Artículo 65 de la Ley 24.156 de Administración Financiera.

Cabe señalar que en lo que va del año ya se hicieron varias operaciones de canje de títulos a valor técnico, exceptuadas del Artículo 65 de la Ley 24.156, amparadas por el Artículo 4 del DNU 141/2020 (para el canje del BONAR DUAL) y el Artículo 8 del DNU 193/2020 (para títulos en pesos con vencimiento en 2020 y Letes en dólares reperfiladas).

Al no incorporarse a la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, lo dispuesto en este Artículo perdería vigencia a fin del actual ejercicio presupuestario.

Artículo 9

Autoriza la emisión de Bonos de Consolidación (BOCONES) y su transferencia al INSSJP (PAMI) por \$11.080 millones, para ser destinados a cancelar deudas por provisión de medicamentos del período noviembre 2018 a diciembre 2019.

⁵ [Anuncio de Operaciones de normalización del mercado de deuda pública en pesos - Ministerio de Economía \(16-06-2020\)](#).

Artículo 10

Amplía las autorizaciones de endeudamiento del Artículo 40 de la Ley 27.467 (de Presupuesto 2019, prorrogada a 2020), incorporando la autorización para contraer un préstamo por USD149,6 millones con destino al Programa de Obras Básicas de Agua del Ministerio de Obras Públicas.

Artículo 11

Amplía en \$50.000 millones la asignación para el Programa de Asistencia Financiera Provincial, el cual se instrumenta mediante aportes al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, para su posterior canalización mediante préstamos a las provincias.

Artículo 12

Dispone que el Estado Nacional toma a su cargo la deuda por capital e intereses generados por los avales del Tesoro Nacional 2/2011 y 2/2012 emitidos a favor de Energía Argentina S.A. (ENARSA), actualmente Integración Energética Argentina S.A. (IEASA).⁶

Los avales 2/2011 por \$3.000 millones y 2/2012 por \$2.075 millones, ambos más intereses y accesorios correspondientes, fueron emitidos a favor de ENARSA y endosados a favor del Banco de la Nación Argentina (BNA). Su destino era garantizar préstamos otorgados por el BNA a ENARSA para financiar la importación de gas natural desde Bolivia, cuyo repago provendría de la cesión de derechos de ENARSA tenía sobre la recaudación del Fideicomiso de Administración "Importación de Gas Natural", que provenía de un cargo tarifario específico.

A partir de los cambios en el marco regulatorio y la entrada en vigencia de la Resolución 28/2016 del Ministerio de Energía y Minería, quedó sin efecto la aplicación del cargo cedido al Fideicomiso, lo que afectó su capacidad de repago. Frente a esta situación, el BNA comenzó una serie de reclamos a la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) para la cancelación de las sumas impagas mediante la ejecución de los avales.

Artículos 13 y 14

Establece que el BCRA debe registrar en sus estados contables a valor técnico las Letras del Tesoro en dólares emitidas en el marco del Artículo 4 del DNU 346/2020. Dicha norma estableció que los pagos de intereses y amortizaciones de las letras colocadas directamente al BCRA sean refinanciados a la fecha de su vencimiento por nuevos títulos públicos. Al 30 de junio, se habían emitido USD 64 millones de estas letras⁷, que de este modo pasan a tener el mismo tratamiento contable que el resto de las letras colocadas directamente al BCRA.

En los estados contables del BCRA al cierre de 2018, las letras del Tesoro eran valuadas a valor presente. El método de registro fue modificado luego de la promulgación de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva a fin de 2019. En su Artículo 62 dispuso que, tanto las tenencias de letras intransferibles en poder del BCRA a ese momento, como las nuevas letras a colocarse en el marco del Artículo 61 de dicha ley, debían registrarse en sus estados contables a valor técnico (Cuadro 8). Este cambio de valuación (de valor presente a valor técnico) en la última semana de diciembre generó una ganancia contable por diferencia de cotización de \$2.130.379 millones que permitió al BCRA revertir el signo de su resultado y registrar utilidades por \$1.606.982 millones en 2019.⁸

⁶ Los avales del Tesoro son garantías que otorga la Administración Central a una entidad, en las que el Tesoro asume la responsabilidad de repagar la deuda si el avalado incumple con los pagos. Se registran en las estadísticas de deuda pública como deuda indirecta de la Administración Central. Para una descripción más detallada ver nuestro [informe sobre deuda pública indirecta](#).

⁷ Emitidas mediante la Resolución Conjunta 28/2020 de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Hacienda

⁸ Para más detalles ver [Estados Contables del BCRA al cierre de 2019](#).

El Artículo 14 del proyecto de ley incorpora el Artículo 13 a la Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto, evitando así que su efecto pierda vigencia a fin del ejercicio presupuestario.

Cuadro 8. Letras del Tesoro colocadas de forma directa al BCRA

En millones de USD

Títulos	Stock al 30 de junio	Normativa que determina su registración a valor técnico
Letra BCRA FDA 2021	7.504	Art. 62 de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva
Letra BCRA FOI 2021	2.121	
Letra BCRA FDA 2022	5.674	
Letra BCRA FOI 2022	2.084	
Letra BCRA FOI 2023	2.292	
Letra BCRA FDA 2023	7.133	
Letra BCRA FDA 2024	7.897	
Letra BCRA FOI 2024	3.043	
Letra BCRA FDA 2025	10.563	
Letra BCRA 2026	376	
Letra BCRA 2029 (Art. 61 Ley 27.541)	4.571	
Letra BCRA 2030 (DNU 346/2020)	64	Proyecto de modificación del Presupuesto 2020
Total	53.321	

FUENTE: OPC.

Artículos 18, 19 y 20

Es importante señalar que los artículos incorporados como Título VI se corresponden con normas tributarias. Por naturaleza, no corresponden ser tratados dentro de un proyecto de Ley en materia presupuestaria. En este sentido el artículo 20 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control establece explícitamente esas limitaciones⁹, indicando que las disposiciones de la Ley Anual de Presupuesto deben contener exclusivamente normas referidas a la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Se entiende que este artículo también es aplicable a las leyes de ampliación del presupuesto.

⁹ Ley 24.156, art. 20: "Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos. El título I incluirá, asimismo, los cuadros agregados que permitan una visión global del presupuesto y sus principales resultados."

H. Anexo

Cuadro 9. Ampliaciones presupuestarias derivadas de medidas adoptadas para mitigar los efectos directos de la pandemia

En millones de \$

Concepto	Millones de \$
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	90.000
Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (AETP)	80.000
Prestación por Desempleo	5.000
FONDEP (líneas de financiamiento a empresas, MiPyMEs, cooperativas e instituciones de investigación y desarrollo que contribuyan a la emergencia sanitaria)	1.625
Min. Educación en el marco de la iniciativa Volver a la Escuela	1.500
Créditos para trabajadores de actividades afectadas por la emergencia sanitaria, las medidas de aislamiento y distanciamiento vigentes	250
Adquisición de insumos Ministerio de Salud	216
Dirección de Ayuda Social (DAS)- Congreso	210
Total	178.801

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020.

Cuadro 10. Ampliaciones presupuestarias derivadas de medidas adoptadas para contener la emergencia económica y social

En millones de \$

Concepto	Millones de \$
Prestaciones Previsionales	516.575
Pensiones no Contributivas (ANDIS)	37.220
Asignaciones Familiares	119.548
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal	19.665
IAF	17.437
Asistencia financiera CAMMESA	171.035
Plan Gas	23.489
Programa Hogares con Garrafa	2.061
Empresas distribuidoras de gas	5.873
Asistencia financiera a UESTEE	23
Promoción de la actividad minera a través del financiamiento del gasto operativo de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio	3.490
Asistencia alimentaria en distintas modalidades (Min. Desarrollo Social)	55.325
Subsidio de transporte- Fondo FFSIT ara ser aplicadas al Régimen de compensaciones tarifarias del SISTAU	25.280
Materia ferroviaria- gastos de funcionamiento de la Empresa Desarrollo del Capital Humano Ferroviario S.A., de la Empresa Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, de la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado y de Belgrano Cargas y Logística S.A.	19.426
Transferencia al INSSJyP	22.492
Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo	21.501
Transferencias de ANSES a las Cajas Previsionales Provinciales no transferidas al Régimen Nacional	7.400
Programa Nacional para el desarrollo de Parques Industriales, el desarrollo de proveedores y el fomento al desarrollo tecnológico.	2.000
Total	1.069.840

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020.

Cuadro 11. Ampliaciones presupuestarias para garantizar el normal funcionamiento de las dependencias de la Administración Nacional

En millones de \$

Concepto	Millones de \$
Insuficiencia en gastos en personal, gastos funcionamiento, aportes a empresas públicas y diversos programas de la Administración Nacional	610.943
El proyecto no especifica montos para cada rubro. Se obtuvo el total por diferencia respecto de los otros dos ejes y la ampliación total del gasto.	

FUENTE: OPC en base al proyecto de Ley de modificación del Presupuesto 2020.

