

**CONSIDERACIONES SOBRE EL INFORME DE  
AVANCE DE PRESUPUESTO 2019**

25 DE JULIO DE 2018

## **CONSIDERACIONES SOBRE EL INFORME DE AVANCE PRESUPUESTO 2019**

### **1. Introducción**

El presente análisis tiene como objetivo exponer sintéticamente los puntos destacados del Informe de Avance del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal 2019.

La ley 24629 establece en su artículo 2: “El Poder Ejecutivo Nacional deberá, en el marco de lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Nacional, presentar al Congreso de la Nación en forma trimestral y dentro de los treinta (30) días de vencido el trimestre respectivo, estados demostrativos de la ejecución del presupuesto general de la administración nacional, siguiendo las clasificaciones y niveles de autorizaciones incluidos en la ley de presupuesto, exponiendo los créditos originales y sus modificaciones, explicitando la motivación de los desvíos y los avances logrados en los aspectos mencionados en esta ley.

**Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional deberá presentar antes del 30 de junio de cada año, un informe de avance en la elaboración del proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año siguiente.”**

Dicho informe, recomendado en las mejores prácticas internacionales de formulación presupuestaria, consiste en un documento que elabora el Poder Ejecutivo para conocimiento del Poder Legislativo, previo a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

La finalidad de este documento es informar al Poder Legislativo los lineamientos generales de la política económica y fiscal para el próximo ejercicio presupuestario, que constituirá el marco de referencia para la elaboración del Proyecto de Ley. Ello debe posibilitar que los legisladores cuenten anticipadamente con información sobre las principales orientaciones y prioridades que contendrá el mismo y que facilitarán su análisis al momento de su tratamiento. El documento debe vincular los objetivos de las políticas públicas prioritarias a instrumentarse a través del presupuesto con los recursos disponibles en el marco del presupuesto (monto total de gastos, ingresos y financiamiento), antes de la definición específica de la financiación de los programas y proyectos.

En el marco de la normativa citada, el PEN remitió al HCN el Informe de Avance sobre el Proyecto de Presupuesto 2019 en fecha 3 de julio. En su nota de elevación, se consigna que “el proceso de formulación presupuestaria se está llevando a cabo en línea con el cronograma de actividades que desarrolla el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP), integrado por las jurisdicciones JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, MINISTERIO DE HACIENDA y MINISTERIO DEL INTERIOR , OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA.” Asimismo, se expresa que “en el Informe de Avance se describen el contexto macroeconómico y los lineamientos generales de la política presupuestaria para el próximo

ejercicio en cuanto a sus prioridades, la política de financiamiento y las relaciones fiscales con las provincias, que permitirán avanzar en la dirección de lineamientos estratégicos lanzados al comienzo de la gestión, tales como el impulso de una estructura productiva moderna que genere empleo y contribuya a reducir la pobreza; la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado y el fortalecimiento institucional que permita lograr mejores Índices de convivencia y un enriquecimiento de la vida democrática de la República”.

Finalmente, se informa al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de las mejoras introducidas al Sistema Presupuestario Nacional de la Administración Nacional al mes de mayo de 2018.

## **2. Aspectos relevantes contenidos en el informe**

A continuación, se analizan los aspectos relevantes contenidos en el Informe de Avance, destacándose que el mismo no presenta en su estructura modificaciones sustanciales con relación al Informe de Avance presentado del presupuesto 2018.

### **a) Ejecución presupuestaria del ejercicio 2018**

En el informe se presentan dos cuadros con la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional en los primeros 5 meses del año, utilizando las clasificaciones económica y por finalidad:

- **Clasificación Económica:**

#### **Clasificación económica. En millones de pesos**

<b>Concepto</b>	<b>Ejecución al 31/5/2017</b>	<b>Presupuesto vigente 2018</b>	<b>Ejecución al 31/5/2018</b>	<b>Variación 2018/2017</b>	<b>% de ejec</b>
Gastos corrientes	784.585,3	2.693.717,9	990.945,9	26,3%	36,8%
Gastos de capital	67.034,3	186.402,8	73.306,7	9,4%	39,3%
<b>Total</b>	<b>851.619,7</b>	<b>2.880.120,8</b>	<b>1.064.252,5</b>	<b>25,0%</b>	<b>37,0%</b>

Los gastos totales de la Administración Pública Nacional en los primeros cinco meses del 2018 devengaron el 37,0% del nivel estimado para el ejercicio, totalizando 1.064.252,5 millones. Este monto representa un incremento de \$212.632,8 millones (25,0%) respecto a igual periodo del año anterior.

Como principales incrementos del **gasto corriente** (\$206.360,5 millones) se mencionan:

- Prestaciones a la Seguridad Social (\$102.430,1 millones, +28,8%), por el impacto de la aplicación del nuevo cálculo de los haberes previsionales.

- Intereses de la deuda (\$50.528,7 millones, +55,0%), por la atención de los intereses correspondientes a títulos BIRAD, BONTE, BOTAPO Y BONAR colocados a principios de 2017, así como los vinculados a la reestructuración de deudas con el Club de París, entre otros.
- Remuneraciones (\$21.597,5 millones, +23,0%), incidencia de las medidas de política salarial aplicadas durante 2016 y 2017.
- Asignaciones familiares (\$15.692,7 millones, +27,0%), por el índice de movilidad.
- Transferencias a Universidades Nacionales (\$9.553,6 millones, +33,0%), por la atención de gastos salariales y operativos.

Con relación al **gasto de capital** (\$6.272,3 millones) se destacan:

- Otras Transferencias de Capital (\$8.013,9 millones, +37,1%), principalmente por la asistencia financiera a AYSA para la ejecución de obras y las transferencias para la ejecución de obras de infraestructura habitacional.
- Inversión Financiera (\$3.431,7 millones, +272,7%), principalmente por los aportes de capital a organismos internacionales, como a la CAF y al BIRF.
- Inversión Real Directa (-\$1.964,1 millones, -9,6%), principalmente por los menores gastos en concepto de obras viales ejecutadas directamente por el Estado Nacional.
- Transferencias a Provincias y Municipios (-\$3.209,2 millones, -13,6%), principalmente por los menores gastos en concepto de obras viales ejecutadas a través de convenios con provincias y municipios.

- **Clasificación por Finalidad:**

**Clasificación por Finalidad. En millones de pesos y %.**

Finalidad	Ejecución al 31/5/2018	% Ejec sobre Presupuesto	Estructura porcentual
Administración Gubernamental	42.002,9	35,1%	3,9%
Servicios de Defensa y Seguridad	49.856,5	33,9%	4,7%
Servicios Sociales	725.675,0	38,2%	68,2%
Servicios Económicos	103.734,6	34,0%	9,7%
Deuda Pública	142.983,4	35,1%	13,4%
<b>Total</b>	<b>1.064.252,5</b>	<b>37,0%</b>	<b>100,0%</b>

Como se observa, dentro del total del gasto registrado al 31/05/18 se destacan los Servicios Sociales, con el 68,2% del total. Esta Finalidad incluye los gastos de Seguridad Social (51,9%), Educación y Cultura (6,4%), Salud (3,6%) y Promoción y Asistencia Social (1,8%), entre otros.

**b) Descripción de los principales aspectos vinculados al Presupuesto 2019**

• **Proyecciones macroeconómicas**

El informe de avance expone lineamientos más bien generales de lo que proyecta el Gobierno para el año próximo en materia económica. En este sentido, las principales variables macroeconómicas proyectadas para 2019 son:

<b>Variables</b>	<b>Proyección 2019</b>
PBI	+ 2%
Consumo Público	- 3,7%
Consumo Privado	+ 1%
Inversión	+ 5,9%
Exportaciones	+ 10,7%
Importaciones	+ 7%
Inflación	+ 17%
Déficit Fiscal Primario (% PBI)	1,3%
Dólar	Sin valor
Tasa de interés	Sin valor

- Un crecimiento del 2% del **PBI**, liderado por las exportaciones (+10,7) – impulsadas en buena medida por la reversión de la sequía de los primeros meses de 2018 – y un mayor crecimiento de nuestros socios comerciales.
- El **consumo del sector público** caerá 3,7%, en tanto el del **sector privado** crecerá 1%.
- Crecimiento del 5,9% en la **inversión**.
- Aumento del 10,7% en las **exportaciones** y del 7% para las **importaciones**, principalmente como respuesta a la necesidad de incorporar bienes de capital.
- **Inflación** esperada del 17% anual.
- Sobre el **déficit fiscal**, se estima un déficit primario de 1,3% del PBI. Con relación a su financiamiento, el informe consigna que se prevé el monitoreo permanente de las condiciones del mercado y la ejecución de transacciones que permitan ir cubriendo estas necesidades financieras así como los vencimientos de deuda. Por otra parte, se señala que en caso de ser necesario, el acuerdo con el FMI establece desembolsos por cerca de USD 11.700 millones para 2019.
- No especifica un valor esperado para el **dólar** el año próximo. Será determinado 'libremente por el mercado'. Tampoco incluye valores estimados de tasa de interés

• **Lineamientos generales de política presupuestaria para 2019**

Se enuncian en el informe aquellas prioridades que el Gobierno prevé continuar el año que viene, destacando que las mismas responden a los lineamientos del Plan de Gobierno iniciado en diciembre de 2015. Algunas de ellas son:

- Ampliación en la cobertura de la Asignación Universal por Hijo (AUH).
- Reparación Histórica para saldar deudas con los jubilados, complementada con la Pensión Universal para el Adulto Mayor.
- Reducción del déficit habitacional a través del Plan Nacional de Vivienda.
- Ampliación de la red de agua y cloacas para llegar a una cobertura del 100% del país en agua potable y del 85% en cloacas.
- Despliegue de la Cobertura Universal de Salud (CUS) que busca alcanzar a alrededor de 15 millones de personas que hoy no cuentan con ella.
- Plan Nacional de Primera Infancia para el cuidado de los niños en sus primeros años de vida.
- Nuevas iniciativas para los beneficiarios del Programa Hacemos Futuro, que incluye Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio.
- Fortalecimiento del “Empalme” con el fin de facilitar la transición de personas entre programas sociales y empleos registrados.
- Ampliación de la matriz energética con especial énfasis en las energías renovables, en paralelo con políticas de ahorro y eficiencia energética.
- Apoyo a la formación y a la investigación científica a través de distintos programas que financian el desarrollo de proyectos, la movilidad e intercambio de investigadores y la formación de posgrado.

En cuanto al **stock de deuda**, el informe de avance señala que el 56% de la deuda pública corresponde a tenedores no pertenecientes al Sector Público (instituciones financieras internacionales o acreedores externos al sector público), lo que representa el 37% del PBI a la fecha.

Con relación a la **política de financiamiento**, indica que “se delinearán con el fin de cubrir las necesidades del Sector Público, las que incluyen un déficit primario del orden del 1,3% del PBI. Se prevé el monitoreo permanente de las condiciones del mercado y la ejecución de transacciones que permitan en forma conservadora ir cubriendo estas necesidades financieras así como los vencimientos de deuda. En caso de ser necesario, el acuerdo con el FMI establece desembolsos por cerca de USD 11.700 millones para 2019”.

Adicionalmente, sobre este tema el informe señala que la diversificación de fuentes financieras será prioritaria, buscando el menor costo financiero posible a nivel portafolio, con operaciones de distintos plazos, sustentándose fundamentalmente en los siguientes ejes:

- colocaciones en el mercado local,
- refinanciación de los vencimientos y colocaciones en el mercado internacional,
- suscripción de letras del tesoro de corto plazo y
- financiamiento con organismos internacionales y bilaterales.
- eliminación del financiamiento del BCRA, más allá de las asistencias por utilidades realizadas.

c) **Mejoras en el Sistema Presupuestario Nacional**

La implementación del Plan de Mejoras se desarrolla en el marco de un cronograma iniciado en marzo de 2017 y que prevé su finalización en 2019. En el Informe se consigna que los avances logrados fueron:

- **Vínculo Plan-Presupuesto:** optimización del vínculo entre el Plan Estratégico del Gobierno y el Presupuesto Nacional, mediante el enlace de metas de producción pública e indicadores de los programas presupuestarios con las 100 iniciativas prioritarias agrupadas en los 8 Objetivos estratégicos definidos por el Gobierno Nacional. La integración involucra 100 programas que son monitoreados por 150 indicadores de la gestión pública.
- **Gobierno Abierto:** apertura de datos y promoción del acceso a la información por parte del Gobierno Nacional a los Gobiernos municipales y provinciales y a la ciudadanía en general.
- **Presupuesto Abierto:** desarrollo informático que muestra el máximo detalle de la información del Presupuesto Nacional con las imputaciones presupuestarias de gastos y recursos en forma completa. El usuario visualiza la actualización diaria de la ejecución presupuestaria y puede elaborar series históricas.
- **Presupuesto Ciudadano:** realizado con el objetivo de exponer en lenguaje sencillo y dinámico el Proyecto de Ley de Presupuesto de cada ejercicio fiscal, de modo de acercar el Presupuesto Público a la ciudadanía.
- **Cuenta de Inversión Ciudadana:** es una síntesis de las casi 3000 hojas que constituyen la rendición de cuentas de cada ejercicio que el PEN realiza al Congreso, resumiendo la información con los datos más representativos.
- **Aplicativo Web SIFEP:** se puso en marcha en 2018 y permite el procesamiento de los datos que se informan a la Oficina Nacional de Presupuesto y a la Contaduría General de la Nación al cierre del ejercicio, por parte de los subsectores institucionales Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios, Obras Sociales Estatales y otros entes del Sector Público Nacional, complementando así la información provista por eSIDIF.

3- **Conclusiones y Recomendaciones**

El informe de avance presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso cumple con lo establecido en el último párrafo del artículo 2° de la Ley N° 24.629, en cuanto a informar sobre la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional correspondiente al Ejercicio 2019.

Si bien el mismo hace referencia al proceso de formulación que se está llevando a cabo en el marco del cronograma de actividades fijado, así como a los lineamientos de política presupuestaria previstos para el próximo año, se presentan a continuación una serie de conclusiones y recomendaciones que podrían contribuir en el futuro a mejorar el contenido del informe, al incluir aspectos que son de interés del legislador, que en definitiva, es a quien va dirigida la información:

- **Resumen Ejecutivo:** el informe de avance consta de 88 páginas. Dada la extensión del mismo, sería conveniente que incluya un resumen con los principales aspectos, enfatizando en la información sobre las principales prioridades y proyecciones macrofinancieras previstas para el próximo ejercicio.

- **Ejercicio 2018:** el informe incluye un breve apartado de ejecución presupuestaria al 31/5, pero no incorpora proyecciones presupuestarias al 31/12/2018, que permitirían brindar un panorama de cómo el gobierno prevé cerrar el ejercicio vigente. Este apartado tampoco presenta el presupuesto inicial aprobado por los legisladores, lo que impide de alguna manera evaluar el grado de cumplimiento de la ejecución y sus desvíos con relación al presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. Asimismo, no contiene una síntesis de proyecciones de variables macroeconómicas (se encuentran dispersas en el informe).

Por otra parte, debería explicitar con mayor detalle las fuentes financieras, los instrumentos a colocar (especialmente por tipo de moneda y jurisdicción nacional o internacional) y la brecha a financiar en el mercado voluntario de deuda o con el FMI.

En lo que respecta al stock de deuda pública, únicamente menciona el stock en manos de tenedores privados para el presente ejercicio (no aclara la fecha de corte), por lo que sería deseable incorporar valores estimados para el cierre del ejercicio. En este sentido, existen dimensiones de deuda que podrían ser de interés y que no han sido reflejadas, tales como: ratio de deuda total (acreedores públicos y privados) sobre PBI; ratio de deuda total proyectada sobre PBI; stock de deuda actual en \$ y en U\$S; stock de deuda proyectado en \$ y en U\$S.

- **Ejercicio 2019:** se realiza una descripción general de las políticas presupuestarias que se proyectan llevar a cabo el año próximo y del comportamiento esperado de variables macroeconómicas. Se sugiere la incorporación de una tabla que explicita los valores proyectados de dichas variables para el próximo ejercicio, en comparación con la estimación del ejercicio vigente (inflación esperada, valor del dólar, nivel de actividad, etc.) y una síntesis de las estimaciones de los agregados fiscales (recursos, gastos, resultado y financiamiento). Asimismo, sería deseable incorporar un apartado de los lineamientos acerca de las políticas tributaria y salarial proyectadas e



información sobre la evolución del stock de deuda durante el ejercicio, con una comparación interanual de los indicadores mencionados en el apartado del ejercicio 2018.

- **Dimensión física del presupuesto:** podría resultar de interés la incorporación de datos físicos, de las principales metas de producción e indicadores de resultado, relacionadas con la vinculación entre el plan de gobierno y el presupuesto para el próximo ejercicio y para los programas de mayor incidencia presupuestaria.
- **Datos abiertos:** con el objetivo de mejorar la transparencia del informe, sería conveniente incorporar archivos planos con la información numérica de tal manera de facilitar el procesamiento de los datos por parte de los legisladores.
- **Información plurianual:** a efectos de contar con una perspectiva global de mediano plazo se sugiere incorporar información plurianual agregada para los dos ejercicios posteriores al que se encuentra en formulación..
- **Más valor al informe de medio término:** la pretendida intención de reflejar en el informe de avance un estado de ejecución de medio término carece de elementos suficientes. El mismo, debería llevar a cabo una revisión exhaustiva de la aplicación de la ejecución del presupuesto y proporcionar estimaciones actualizadas de gastos, ingresos y deuda, reflejando el impacto de la experiencia real hasta la fecha y proyecciones revisadas para el año fiscal completo.
- **Estructura del informe:** a manera de síntesis, se propone adoptar la siguiente estructura para los próximos informes de avance:
  1. **Resumen ejecutivo**
  2. **Introducción**
  3. **Contexto Macroeconómico (principales variables)**
    - 3.1. Año vigente: descripción a la fecha y proyección al cierre del ejercicio.
    - 3.2. Año a presupuestar: proyección año a presupuestar versus cierre ejercicio vigente.
  4. **Política Presupuestaria (recursos, gasto y financiamiento).**
    - 4.1. Ejercicio vigente: ejecución a la fecha y proyección al cierre del ejercicio vigente, tanto financiera como de las principales producciones de bienes y servicios.

4.2. Ejercicio presupuestado: principales lineamientos de la política presupuestaria y proyección del año a presupuestar tanto en términos financieros (ingresos, gastos y financiamiento, a nivel global) como de las producciones de bienes y servicios y resultados a alcanzar en los programas y proyectos prioritarios