

Título I: Argentina

Capítulo 3: Sector público nacional

Capítulo 3: Sector público nacional

3.1. Introducción

Durante el año 2017 la Administración Nacional continuó persiguiendo los objetivos en materia de gestión que fueron establecidos por la nueva gestión de gobierno en el año 2016. Esto permitió continuar reduciendo el déficit fiscal primario, que para el año 2016 se posicionó en 4,6% del PBI (sobrecumpliendo la meta fiscal en 0,2%), mientras que al mes de diciembre del año 2017 el déficit fiscal alcanzó el 3,9% del PBI (menor a la meta del 4,2% establecida para ese año). Para entender la causalidad de esta baja en el déficit fiscal, se analizará lo sucedido durante el año en tres ámbitos principales: ingresos, gastos y deuda del Sector Público Nacional.

Por el lado de los ingresos, los ingresos totales del Sector Público Nacional presentaron una variación nominal interanual de 22,6%. Las dos partidas que poseen más peso dentro de los ingresos totales, son los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social; ambos presentaron variaciones interanuales positivas (14% y 30% respectivamente). Por su parte, la recaudación tributaria (que considera la masa coparticipable y montos asignados por leyes especiales) se vio incrementada en un 24,6%. Este aumento fue explicado principalmente por variaciones interanuales cercanas al 30% de la recaudación de dos de los más importantes tributos: Impuestos a las Ganancias e Impuesto al Valor Agregado.

Respecto al gasto público, el gasto primario acumulado al mes de diciembre registró una variación interanual de 21,8%. Dentro de sus variaciones, se destaca la contracción de los subsidios económicos (-22,5% i.a.) y el incremento del gasto de capital en (14,2% i.a.).

Dada la diferencia entre el crecimiento de los recursos y las erogaciones de la Administración Nacional, se logró un déficit fiscal primario que disminuyó en términos del PBI. Como se mencionó anteriormente, el déficit fiscal alcanzó al mes de diciembre del año 2017, el 3,9% del PBI ubicándose 0,3 p.p. por debajo de la meta fiscal establecida para el año 2017.

En lo concerniente a la deuda pública de la Administración Nacional, el año 2017 se destacó por la creciente búsqueda de financiamiento del Estado Nacional. El Programa Financiero estableció a principios de año necesidades de financiamiento por 7,4% del PBI y al mes de junio ya se había alcanzado a cubrir el 80% de las necesidades de financiamiento por colocaciones de deuda. Asimismo, al primer semestre de 2017 el total de deuda pública bruta alcanzó el 53,7% del PBI.

Finalmente, el presupuesto para el año 2018 prevé un déficit fiscal primario del 3,2% del PBI, meta que se espera cumplir reduciendo las tasas de crecimiento de los gastos a la vez que incrementando los ingresos nacionales. Asimismo, se proyecta la consolidación de la inversión como motor del crecimiento, estableciendo una variación positiva interanual del 12%.

3.2. Ingresos

Los ingresos totales acumulados en 2017, se ubicaron en \$1.998.083 al cierre del año. Es decir, se verificó una variación del 22,6% en términos nominales respecto de la ejecución del año

pasado, mientras que en términos reales los ingresos del Sector Público Nacional han disminuido en un 1,7%¹².

Los ingresos tributarios¹³ representaron el 56% de los recursos totales de la Administración Nacional y contaron con un aumento del 14% respecto al año anterior. Los aportes y contribuciones a la seguridad social se ubicaron en segundo lugar, con un 36% de los recursos totales. Estas experimentaron un incremento del 30% en 2017.

3.2.1. Recaudación Nacional

La recaudación nacional, a diferencia de los ingresos tributarios, considera la recaudación primaria de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); es decir, se tienen en consideración los montos coparticipables y aquellos asignados por leyes especiales. El incremento interanual de la recaudación (24,6%) se basó en los aumentos de las remuneraciones, los precios y la actividad económica, en las mayores ganancias declaradas por las sociedades y por las personas físicas, en los ingresos originados en el Régimen de Sinceramiento Fiscal y en la suba de los ingresos por los regímenes de facilidades de pago.

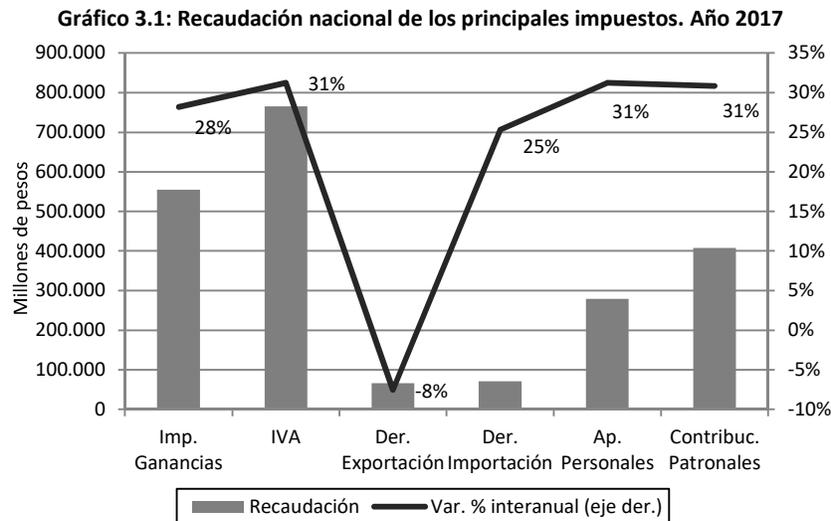
Los efectos negativos sobre la recaudación estuvieron dados por las modificaciones introducidas en el Impuesto a las Ganancias y sobre los Bienes Personales. Además, por los mayores montos que alcanzaron las devoluciones y reintegros pagados a los productores agropecuarios y a los exportadores.

La variación interanual de la recaudación acumulada a cada mes presentó un pico máximo en el mes de marzo del año 2017 (37% i.a.), mientras que para el mes de diciembre la variación cayó al 25% i.a., es decir, tuvo un crecimiento casi nulo considerando la inflación (24,8%). Esta caída está principalmente explicada por los recursos recaudados en 2016 en concepto de sinceramiento fiscal. Sin embargo, a pesar de que la variación en términos nominales no se distanció en gran medida de la del año 2016, en términos reales el acumulado de la recaudación nacional para el año 2017 presentó una recuperación del 11% (la variación promedio anual de la recaudación pasó de -7% en 2016 a 4% en 2017), superando así en 1 p.p. el crecimiento promedio del año 2015.

En el Gráfico 3.1 se observa el comportamiento de la recaudación, desagregada en los principales tributos. En cuanto a la recaudación del Impuesto a las Ganancias, se observa una tasa de crecimiento interanual del 28% en términos nominales, notablemente superior a la observada en el año 2016 (13%). Por su parte, es importante resaltar la variación interanual negativa correspondiente a la recaudación en concepto de derechos de exportación. Mientras que para el año 2016 esta variación negativa fue de -6%, para el año 2017 fue de -8%.

¹² Para deflactar los valores se utilizó un empalme de series de índices de precios: desde el mes de mayo del año 2016 se aplican las variaciones del índice de precios al consumidor del Gran Buenos Aires elaborado por INDEC, mientras que desde el mes de enero de 2017 se aplican las variaciones porcentuales del índice de precios al consumidor de alcance nacional elaborado por INDEC.

¹³ Los ingresos tributarios reflejan el monto ingresado a las cuentas de los organismos destinatarios de los gravámenes pertenecientes a la Administración Pública Nacional. No se consideran los montos destinados a Coparticipación Federal de Impuestos ni aquellos importes asignados por leyes especiales.



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de la Nación.

Recuadro 3.1: Ley nacional de Reforma Tributaria - Ley 27.430

La Ley nacional de Reforma Tributaria (Ley N° 27.430), aprobada el 20 de diciembre de 2017, introdujo una serie de modificaciones impositivas, abordadas a lo largo de tres ejes centrales: inversión y generación de empleo, eficiencia y equidad y desarrollo económico.

Dicha ley está subdividida en 12 títulos y contiene un total de 319 artículos, que tratan los siguientes aspectos detalladamente: Impuesto a las Ganancias, Impuesto al Valor Agregado, Impuestos Selectivos al Consumo, Impuesto sobre los Combustibles, Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, Seguridad Social, Procedimiento Tributario, Código Aduanero, Régimen Penal Tributario, Revalúo Impositivo y Contable, Unidad de Valor Tributaria, Promoción y fomento de la actividad tecnológica y Disposiciones finales.

La mencionada reforma es de implementación gradual, abarcando un periodo de 5 años, que finalizaría en 2022, y toma como referencias algunas de las reformas establecidas en Chile y Uruguay.

Se resumen a continuación los principales aspectos que introduce la reforma.

Título I: “Impuesto a las Ganancias”

Uno de los aspectos más importantes de este título es el gravamen de la renta financiera, que alcanzará un 15% para aquellos activos denominados en moneda extranjera o indexados por inflación, mientras que será de un 5% para activos adquiridos en moneda nacional.

Las ganancias no distribuidas de las compañías pasarán a estar gravadas al 25% al finalizar un plazo de cuatro años, a fin de incentivar a las empresas a la reinversión de sus utilidades.

Para el caso de venta de inmuebles por parte de personas, se establece un impuesto del 15% aplicable al resultado de la venta, que reemplaza el impuesto a la transferencia de inmuebles para aquellos inmuebles enajenados adquiridos a partir del 1° de enero de 2018. El impuesto se aplica también a la enajenación de acciones, valores representativos y certificados de depósito de acciones y demás valores, cuotas y participaciones sociales, monedas digitales, títulos y bonos y demás valores.

Título II: “Impuesto al Valor Agregado”

Se dispone la posibilidad de acceder a la devolución de todo crédito fiscal originado en inversiones (compra, construcción, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de uso –excepto automóviles-) que perduren por más de seis periodos fiscales consecutivos.

Título III: “Impuestos Selectivos al Consumo”

Según el Instituto de Medición y Evaluación de la Salud, los seis principales factores de riesgo que causan mortalidad y discapacidad en Argentina son la alta presión arterial, riesgos dietarios, tabaquismo, altos índices de masa corporal, glucemia en ayunas elevada, alcoholismo y drogadicción. La presente Reforma Tributaria busca incidir positivamente en los aspectos mencionados, propiciando modificaciones a las leyes de Impuestos Internos y a la Ley de Impuesto Adicional de Emergencia sobre el Precio Final de Venta de Cigarrillos. A su vez, todas las bebidas que sean clasificadas como alcohólicas pagarán un impuesto interno que variará de acuerdo a su graduación de alcohol (desde el 20% en adelante), las bebidas con cafeína y taurina tributarán con una tasa del 10%. Para las bebidas analcohólicas, con o sin azúcar, el impuesto será del 8%, y se mantendrá el 4% para aquellas que tengan jugo de limón.

Telefonía celular y satelital tributará con una tasa del 5% sobre el importe facturado por la provisión del servicio. Vehículos automóviles y motores, embarcaciones de recreo o deportes y aeronaves deberán tributar el impuesto que resulte de la aplicación de una tasa del 20% sobre la base imponible que corresponda.

Título V: “Régimen simplificado para pequeños contribuyentes”

Se redefine el concepto de “Pequeño Contribuyente”, limitándolo a personas humanas que realicen venta de cosas muebles, locaciones de cosas muebles o inmuebles, prestaciones de servicios y/o ejecuten obras, incluida la actividad primaria, a los integrantes de ciertas cooperativas de trabajo y a las sucesiones indivisas continuadoras de causantes adheridos al régimen, en este último caso, hasta cierto plazo.

Se excluyen del régimen a las sociedades de todo tipo, a fin de dejarlas en un pie de igualdad independientemente de cuál sea la forma jurídica adoptada.

Título VI: “Seguridad social”

Se establece, con alcance general para los empleadores pertenecientes al sector privado, una alícuota única de 19,50% correspondiente a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas del Sistema Único de Seguridad Social.

Esta reforma busca –en el plazo acordado– reducir el costo de contratación de los trabajadores, impactando en mayor medida en aquellos menos calificados para promover su ingreso al mercado laboral formal. Para ello, se plantea la detracción (sobre la base imponible que corresponda) por cada trabajador, de un importe de \$12.000 (doce mil pesos) en concepto de remuneración, que se actualizará desde enero de 2019, sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que suministre el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Título VII: “Procedimiento tributario”

Se introducen diversas modificaciones a la Ley de Procedimiento Tributario N° 11.683, con el objetivo de perfeccionar su contenido normativo.

Título VIII: “Código Aduanero”

Las reformas introducidas en el Código Aduanero tienen como finalidad, por un lado, adecuar algunas de sus disposiciones al Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (modificado), aprobado por la ley N° 27.138 y, por el otro, alinear diversas normas de procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Nación en materia aduanera con las previstas por la ley N° 11.683.

Título IX: “Régimen Penal tributario”

Se introducen cambios en aspectos vinculados con la conducta punible, los agravantes, las sanciones y la extinción de la acción penal, y se introducen adecuaciones que receptan criterios jurisprudenciales.

Título XII: “Promoción y fomento de la innovación tecnológica”

En lo referente a las modificaciones normativas introducidas a la ley N° 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, se prevé que el Poder Ejecutivo Nacional pueda instrumentar mecanismos de promoción y fomento fiscales, promoviendo la asignación a las empresas, de forma automática, de un certificado de crédito fiscal de hasta el 10% o \$5.000.000, lo que resultare menor, de los gastos elegibles realizados en gastos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica.

3.3. Gasto público

Siguiendo el objetivo planteado por la gestión de gobierno que asumió en diciembre del año 2015 en cuanto a reducir el déficit fiscal primario, para alcanzar la meta propuesta por el gobierno nacional de déficit primario de 4,2% del PBI al cierre del año 2017, la política de la Administración Nacional estuvo enfocada en mejorar la administración de sus erogaciones. En términos nominales, las erogaciones totales presentaron una variación interanual positiva de 24,9%, mientras que las erogaciones primarias¹⁴ se incrementaron en un 21,8% al mes de diciembre del año 2017 respecto al mismo periodo del año anterior. Teniendo en cuenta la inflación, estas erogaciones presentaron variaciones de 0,1% y -2,4%, respectivamente. Para su análisis, el gasto público será dividido en gastos corrientes y de capital.

3.3.1. Gasto corriente

Los gastos corrientes comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios¹⁵.

Al mes de diciembre del año 2017, estos gastos presentaron una variación interanual de 25,9%, mientras que en términos reales esta variación fue del 0,9%. Dado esto, se mantiene el crecimiento de los gastos corrientes superior al de la inflación.

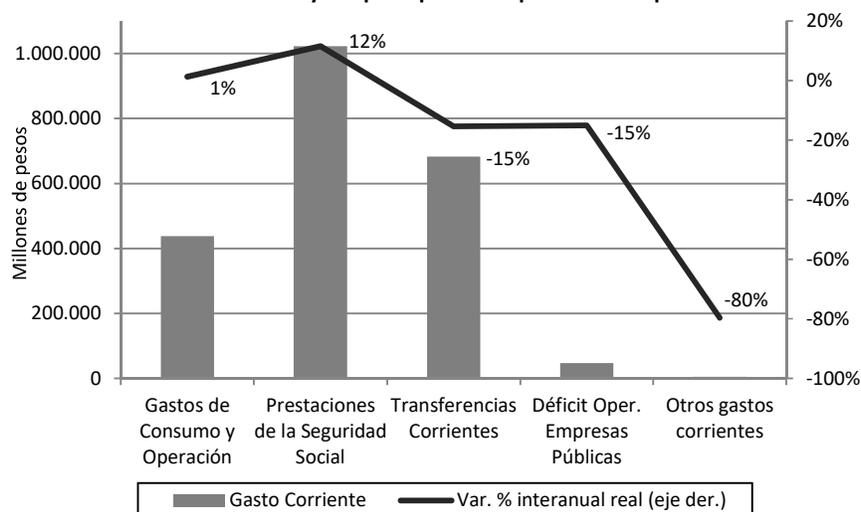
Como puede observarse en el Gráfico 3.2, tres de los cinco principales componentes del gasto corriente han presentado variaciones negativas. Tanto las transferencias corrientes y el déficit operativo de las empresas públicas, presentaron una variación real negativa del 15%. Sin embargo, los gastos de consumo y operación y los gastos por prestaciones a la seguridad social,

¹⁴ El gasto primario se obtiene a partir de considerar los gastos totales sin contabilizar los pagos realizados en concepto de intereses de la deuda.

¹⁵ Según lo establecido por el Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público Nacional actualizado al año 2016.

han presentado variaciones por encima de la inflación (1,3% y 12% respectivamente). Es importante resaltar que los gastos por prestaciones a la seguridad social representan, en promedio, el 40% del total de gastos corrientes.

Gráfico 3.2: Gasto corriente del SPN y sus principales componentes. En pesos corrientes. Año 2017



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de la Nación.

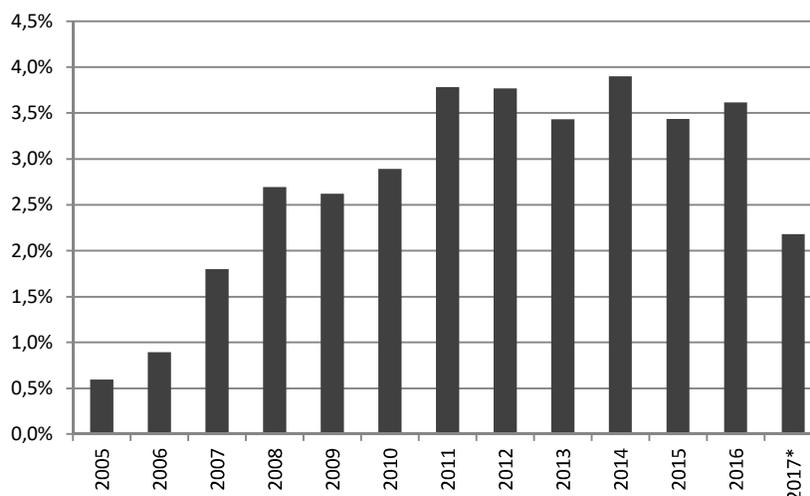
3.3.1.1. Transferencias corrientes

Las transferencias corrientes ejecutadas por la Administración Pública No Financiera se dividen en dos categorías: las enviadas al sector privado y público. Dentro de las primeras, se encuentran los subsidios a las empresas privadas de energía, transporte y otros y las asignaciones familiares. En el segundo rubro se engloban aquellos fondos enviados a las provincias y universidades.

3.3.1.1.1. Transferencias al sector privado

Como se mencionó anteriormente, dentro de las transferencias corrientes al sector privado se tienen en consideración tanto los subsidios económicos como las asignaciones familiares.

En particular, los subsidios económicos han presentado un aumento en su participación como porcentaje del PBI desde el año 2010, llegando a significar casi un 4% del PBI en el año 2014. Sin embargo, como puede verse en el Gráfico 3.3, en el año 2017 la participación de estos subsidios en el PBI ha disminuido casi 1,5 p.p. respecto al año 2016. Esto se debe a las correcciones tarifarias realizadas en 2016 y 2017 por la nueva gestión de gobierno.

Gráfico 3.3: Evolución de los subsidios económicos en porcentaje del PBI

Nota: los datos hasta el año 2016 fueron extraídos de ASAP mientras que para el año 2017 se utilizó información presentada por el Ministerio de Hacienda. El PBI a 2017 se estimó sobre la base de INDEC.

Fuente: IIE sobre la base de ASAP, Ministerio de Hacienda de la Nación e Instituto Nacional de Estadística y Censos.

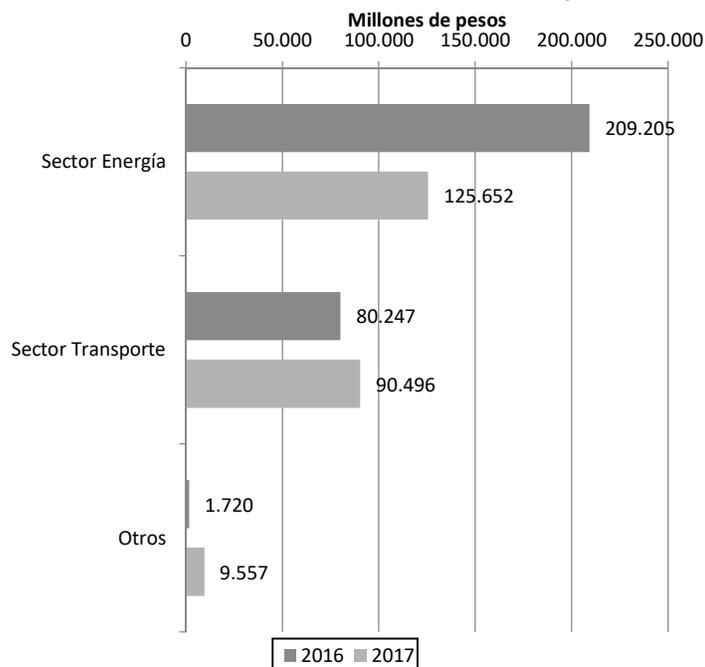
Mientras que en el año 2016 los aumentos de tarifas aplicadas a electricidad, agua, transporte y gas fueron de gran magnitud, durante el año 2017 los servicios que sufrieron aumentos, fueron principalmente la energía eléctrica y gas. En el mes de febrero, a través de la Resolución N° 82/2017 del Ministerio de Energía y Minería se establecieron nuevos cuadros tarifarios para el consumo de energía eléctrica con subas de hasta 148%; en tanto, en el mes de abril comenzó a regir el aumento de tarifas para el servicio de gas, con subas de entre el 30% y 40%¹⁶.

Los subsidios económicos al cierre del año 2017 alcanzaron los \$225.706 millones y reflejaron una disminución del 22,5% respecto al año anterior. Es decir, en términos reales se observó una disminución del 38%. De la totalidad de subsidios para el año 2017, el 56% fue otorgado al sector energético, mientras que un 40% fue destinado al sector transporte. Como puede observarse en el Gráfico 3.4, los subsidios al sector energético son los únicos que presentan una variación interanual negativa (-40%) en términos nominales.

Al momento de la redacción de este informe se cuenta con información desagregada al mes de noviembre de 2017 en cuanto a la distribución de los subsidios. La Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) obtuvo el 29% del total de subsidios acumulados a dicho mes. Por su parte, las sumas destinadas a la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), quien se establece como la encargada de subsidiar al gas de red a través de la compra de combustible importado para el abastecimiento del mercado interno, sufrieron una leve disminución del 3% respecto a los once meses acumulados del año 2016. En lo que concierne al "Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de GLP de Sectores de Bajos Recursos y para la Expansión de Redes de Gas Natural", contó con un incremento del 27%¹⁷. Asimismo, las sumas transferidas al "Plan Gas" disminuyeron en un 23%. Este plan, que tiene como meta estimular la producción de gas natural para lograr reducir las importaciones y disminuir el déficit energético, fue prorrogado en enero de 2017 hasta el año 2019.

¹⁶ Resolución N° 74/2017 del Ministerio de Energía y Minería y Resolución N° 4353/2017 del Ente Nacional Regulador del Gas.

¹⁷ Incluye el "Plan Hogar", programa del Gobierno Nacional mediante el cual se subsidia a aquellos hogares que no poseen acceso a la red de gas natural.

Gráfico 3.4: Transferencias económicas. Años 2016 y 2017

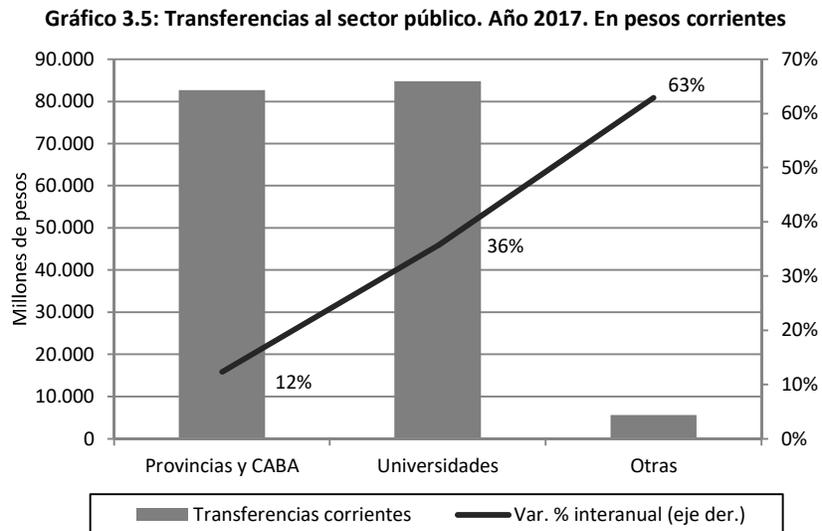
Fuente: IIE sobre la base de ASAP.

Por su parte, es importante resaltar el hecho de que el sector automotor ha sido el más beneficiado dentro del sector transporte, ya que las sumas transferidas a este sector presentaron un aumento del 23% respecto a los primeros once meses del año anterior. Asimismo, los subsidios al sector ferroviario se vieron incrementadas en un 19%, mientras que las sumas transferidas a la compañía Aerolíneas Argentinas disminuyeron un 37%¹⁸.

3.3.1.1.2. Transferencias al sector público

Las transferencias al sector público están conformadas por las realizadas a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), a las Universidades y otras transferencias. En su totalidad, conformaron el 25% del total de transferencias corrientes y presentaron un incremento del 24% respecto al año anterior.

¹⁸ La tendencia a la baja de las sumas transferidas a esta compañía podría mantenerse para el año 2018, ya que los fondos destinados a este concepto en la Ley de Presupuesto disminuyeron en un 45% respecto al año 2017.



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de la Nación.

El total de las transferencias corrientes a provincias presentaron un aumento del 12% interanual, como se observa en el Gráfico 3.5. Esta suba se concentra principalmente en transferencias por el Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales y por transferencias a cajas de seguridad social provinciales. Por su parte, el incremento de las transferencias corrientes a Universidades fue de 36% interanual, mientras que otras transferencias corrientes presentaron un aumento del 63%.

3.3.2. Gasto de capital

Los gastos de capital son destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras, los cuales incrementan el activo del Sector Público Nacional y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios. Incluye asimismo, las transferencias de capital que incrementan el activo de los destinatarios¹⁹. Este tipo de gasto, al mes de diciembre del año 2017 presentó una variación interanual del 14%, mientras que en términos reales fue de -8,5%.

Mientras que la inversión real directa presentó una variación interanual nominal del 22%, las transferencias de capital aumentaron un 18%. Si se analiza la composición de las transferencias de capital, puede remarcarse que las transferencias realizadas a provincias y CABA (las cuales representan más del 40% de los gastos de capital) presentaron un incremento del 35% en términos nominales, convirtiéndose en la única partida que presentó valores por encima del nivel inflacionario (8,2%).

3.4. Resultado fiscal

Para el año 2016 el Gobierno Nacional fijó como meta fiscal un déficit primario de 4,8% del PBI. Al cierre del año, el déficit fiscal primario alcanzó los \$343.526 millones representando un 4,6% del PBI, sobrecumpliendo la meta en 0,2%. En el año 2017, la Administración Nacional mantuvo

¹⁹ Según lo establece el Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público Nacional actualizado al año 2016.

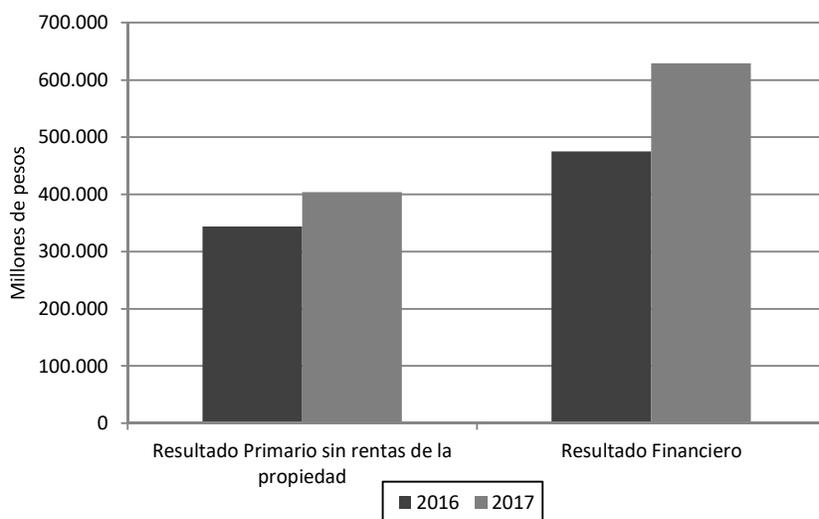
como objetivo principal la reducción del déficit fiscal primario, planteando como meta llegar al 4,2% del PBI en el cuarto trimestre del año.

En lo que respecta al resultado primario (déficit fiscal primario) que considera los recursos totales de la Administración Nacional en contraposición a los gastos primarios (sin contabilizar los intereses de la deuda), al cierre del año 2017 alcanzó los \$404.142 millones registrando una reducción de 0,4 p.p. respecto al año anterior. Por su parte, el resultado financiero (ingresos totales menos gastos totales) se presentó deficitario en \$629.050 millones, presentando una variación positiva del 32,5% interanual.

Por el lado de los ingresos, la Administración Nacional ha mantenido los esfuerzos para lograr un aumento en la recaudación, la que ha sido impulsada principalmente por la recaudación en Impuesto al Valor Agregado, Aportes Personales y Contribuciones Patronales. Por el lado de los gastos, se nota una fuerte disminución de los subsidios económicos al sector privado. Por su parte, las transferencias corrientes al sector público mantienen un nivel elevado presentando fuertes incrementos interanuales.

Según se puede observar en el Gráfico 3.6, tanto el déficit primario sin rentas de la propiedad como el déficit financiero han experimentado aumentos significativos en el año 2017. Sin embargo, es importante estudiar el resultado fiscal en términos del tamaño de la economía. En este sentido, si se considera el resultado primario en términos del PBI, el mismo alcanzó el 3,9%, sobrecumpliendo en 0,3 p.p. la meta propuesta por el Gobierno Nacional.

Gráfico 3.6: Déficit del Sector Público Nacional. Año 2016 y 2017



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de la Nación.

Recuadro 3.2: Consenso Fiscal entre Nación y Provincias - Ley N° 27.429

El día 16 de noviembre del año 2017, el Estado Nacional firmó con 23 jurisdicciones —exceptuando la provincia de San Luis— un Consenso Fiscal, herramienta a través de la cual tanto el Estado Nacional como las jurisdicciones firmantes asumieron ciertas responsabilidades en materia fiscal. Fue sancionado como Ley N° 27.429 por el poder legislativo el 21 de diciembre del año 2017.

El consenso tiene por objetivo el aumento de la competitividad y la eficiencia de los Estados. Para ello, establece una serie de pautas a cumplir antes del 31 de diciembre del año 2019 por el Estado Nacional y las jurisdicciones firmantes.

A continuación se especifican algunos puntos de especial interés:

1. Compromisos comunes

- Las jurisdicciones firmantes se comprometen a aprobar el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno; asimismo, deben adherir al régimen y sus modificaciones²⁰.
- Impuesto a las Ganancias: derogación del Art. N° 104 del Decreto N° 649/97. A partir de este artículo se establecía la distribución del monto recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias. El importe equivalente al recibido por las provincias en el marco de este artículo, debe ser destinado a obras públicas y programas sociales administrados por las jurisdicciones firmantes.
- Debe prorrogarse el impuesto a los débitos y créditos con una asignación específica del 100% de su recaudación a ANSES hasta la sanción de una nueva Ley de Coparticipación de Impuestos o hasta el 31 de diciembre del año 2022.
- Las jurisdicciones firmantes se comprometen a modificar la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público, para permitir que se ajusten trimestralmente garantizando aumentos mayores al nivel inflacionario. Asimismo, deben garantizar haberes equivalentes al 82% del salario mínimo vital y móvil para aquellas personas que hayan cumplido los 30 años de aportes efectivos y debe procederse a la eliminación de las jubilaciones de privilegio.

2. Compromisos asumidos por el Estado Nacional

- Debido a la eliminación de la asignación específica del 10% de la recaudación por Impuesto a las Ganancias a la Provincia de Buenos Aires (comúnmente conocido como el Fondo del Conurbano), el Estado Nacional se compromete a brindar una compensación a la jurisdicción: \$21.000 millones para el año 2018 y \$44.000 millones en el año 2019. Debe ser administrada por la provincia y destinada a obras públicas y programas sociales.
- Se prevé un aumento de la asignación del presupuesto nacional a las cajas previsionales no transferidas para el año 2018. Este aumento debe darse en la misma proporción en que se incrementen el resto de las prestaciones previsionales liquidadas por el Sistema Integrado Previsional Argentino y se debe mantener un mecanismo de anticipos automáticos, sobre la base de los déficits determinados del año anterior.
- Se compromete la eliminación de los subsidios diferenciales para el Área Metropolitana de Buenos Aires en materia energética para el ejercicio 2019 y en transporte para el ejercicio 2021.
- El Estado Nacional debe disponer un organismo federal que determine los procedimientos y metodologías de valuación fiscal de los inmuebles, para que estas tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial.

²⁰ La Ley N° 27.428 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno fue sancionada por el Poder Legislativo el día 21 de diciembre del año 2017.

3. Compromisos asumidos por las Provincias y CABA

- Impuestos distorsivos: las jurisdicciones firmantes se comprometen a establecer la reducción paulatina de algunas imposiciones como Ingresos Brutos y Sellos; por su parte, se establece para el Impuesto Inmobiliario un rango entre 0,5% y 2% del valor fiscal establecido por el organismo federal antes mencionado.
- Debe establecerse un régimen legal de coparticipación de recursos provinciales con los municipios y un régimen legal de responsabilidad fiscal similar al nacional. Además, las provincias se comprometen a promover la adecuación de las tasas municipales en correspondencia con los costos de la prestación de los servicios.
- Procesos judiciales: las provincias deben desistir de las demandas contra el Gobierno Nacional relacionadas al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, afectaciones específicas de recursos y transferencia de competencias, servicios o funciones. Además, se establece acordar antes del 31 de marzo del año 2018 el monto y la forma de pago de los juicios con sentencia firme de la Corte Suprema de Justicia de la Nación anteriores al acuerdo, con las jurisdicciones firmantes.

Recuadro 3.3: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno - Ley N° 27.428

En el mes de septiembre del año 2017, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) –órgano de aplicación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal- presentó ante el Senado de la Nación el Proyecto de Ley de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, el cual fue aprobado por ambas cámaras del Poder Legislativo y promulgado por el Poder Ejecutivo Nacional como Ley N° 27.428 el día 2 de enero del año 2018. La presentación contó con el apoyo de la totalidad de las 21 jurisdicciones que integran el CFRF (todas las provincias excepto La Pampa y San Luis), y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los “principios básicos” para la creación de un nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal acordados por el CFRF que dan sustento a la mencionada ley, son los siguientes:

1. Reorganización del sistema de información

El Consejo Federal es el organismo que debe receptor la información fiscal respectiva a fin de homogeneizarla y evaluarla en los términos del régimen. A tal fin, queda bajo su responsabilidad el diseño de un sistema de información digital de carga de datos, el cual será utilizado por un responsable de cada jurisdicción de enlace con el Consejo Federal.

2. Reglas simples y directas

Se entendió la necesidad de implementación de reglas para una paulatina reducción del déficit y la convergencia a una situación de equilibrio presupuestario. Se configuró un sistema de pautas simple y de mecanismos de incentivos a las jurisdicciones que alcancen las mismas:

- *Gasto Corriente Primario Constante*: para todas las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), debe permanecer constante en términos reales hasta el año 2019 inclusive, deflactado por el IPC Nacional.

- *Gasto Primario Total Constante*: este tipo de gasto debe permanecer constante para el Gobierno Nacional así como también en aquellas jurisdicciones que no cumplan el ratio de endeudamiento que permite la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal N° 25.917.
- *Regla sobre Empleo Público*: la planta de personal no debe crecer por encima del crecimiento de la población. Solo las provincias que hayan alcanzado el equilibrio fiscal podrán incrementar la planta asociada a inversiones que impliquen una mayor prestación de servicios sociales.
- *Carga Tributaria Legal*: las políticas tributarias deben estar destinadas a promover el aumento de la tasa de inversión y de empleo privado, estableciendo niveles de imposición acordes con el desarrollo competitivo de las diversas actividades económicas y con la capacidad contributiva de los actores.

3. Reglas de fin de mandato

Se definió restringir en los últimos seis meses de gestión, el incremento del gasto permanente corriente, a excepción de aquellos que sean generadores de políticas que trasciendan la gestión de gobierno. Se limitó además, toda disposición legal o administrativa que implique la donación o venta de bienes del Estado.

4. Creación de Fondos Anticíclicos Fiscales

Se propuso la creación de Fondos Anticíclicos Fiscales a fin de contribuir al cumplimiento de las reglas fiscales una vez alcanzada la meta de equilibrio presupuestario. El fondo deberá utilizarse en situaciones excepcionales y/o de emergencia determinadas por normativa específica. Deben ser constituidos con los excedentes de recursos corrientes de rentas generales, neto de recursos con afectación específica establecidos por ley.

Estos lineamientos apuntados fueron expresados en forma de texto normativo con el objetivo de actualizar la Ley N° 25.917 sancionada en el año 2004, adecuando el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal a partir de la propuesta de modificación de varios artículos e incorporación de otros nuevos.

La normativa tiene por finalidad implementar reglas claras y de mayor transparencia sobre el gasto público y de ejecución presupuestaria para suscitar finanzas públicas que mejoren la sustentabilidad y la calidad de la provisión de servicios públicos promoviendo a su vez, la actividad productiva. Es plausible destacar algunas de las pautas centrales que se impulsan dentro de esta legislación: incorporación de reglas de fin de mandato con el objetivo de restringir el incremento del gasto en el último tramo de gestión de gobierno; restricción al aumento de la presión impositiva legal en aquellos gravámenes aplicados sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y su financiamiento para lograr el crecimiento de la economía nacional y economías regionales sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas; incorporación del programa de inversiones en las proyecciones de los presupuestos plurianuales, su localización geográfica, costo total estimado de cada proyecto; cálculo del Producto Bruto Geográfico; implementación de un sistema de información integrado para agilizar el flujo de datos de la información fiscal; y la comunicación al Congreso de la Nación sobre los informes anuales de evaluación de cumplimiento de las reglas, en pos de la transparencia institucional.

3.5. Deuda pública

En el mes de enero de 2017, el gobierno nacional presentó el Programa Financiero 2017. De acuerdo al mismo, se calcularon necesidades de financiamiento por un total de US\$40.350 millones (7,4% del PBI). En la Tabla 3.1 se observa que al mes de noviembre de 2017 la emisión llegó a duplicar las necesidades de financiamiento planeadas.

Se destaca por sobre los demás instrumentos de deuda la colocación de las Letras del Tesoro (Letes) en dólares por US\$33.000 millones durante el año 2017 hasta el mes de noviembre. Estas se caracterizan por ser emisiones con cupón cero y que cuentan con un vencimiento en el corto plazo²¹. De esa forma, a través de la emisión de Letes el gobierno alcanza dos objetivos: por un lado, obtiene financiamiento a un bajo costo en el mercado interno y, por otro, intenta incentivar el mercado interno de capitales.

Mientras que en el año 2016 la Argentina volvió a colocar deuda en el mercado europeo por primera vez desde la crisis del año 2001, en el mes de junio del año 2017, el país colocó deuda por US\$2.750 millones a 100 años (el plazo de colocación más largo de toda la historia) con una tasa de 7,9%, logrando conseguir el 80% del programa financiero al primer semestre del año. Por su parte, luego de las elecciones legislativas del 22 de octubre, el gobierno nacional colocó tres bonos a 5, 10 y 30 años de plazo por un monto total de US\$2.735 millones.

Tabla 3.1: Emisión de deuda pública del Sector Público Nacional entre enero y noviembre de 2017

Tipo de emisión	Monto (en millones de US\$)
En dólares	13.762
En francos suizos	400
En euros	2.735
En moneda nacional	18.501
Letras	36.837
Total*	72.235

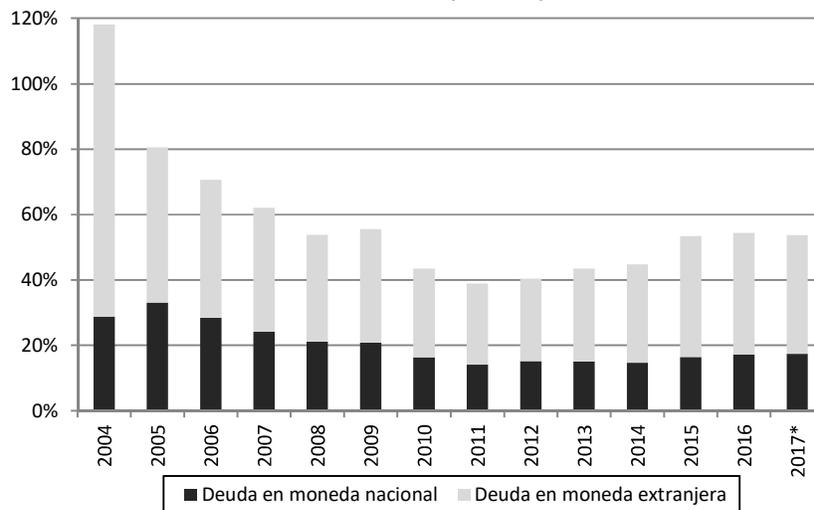
Nota: *dado que algunos títulos poseen vencimiento menor al año, el total no representa el aumento neto de la deuda.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Nación.

Resulta de interés analizar el impacto que tuvieron las colocaciones de deuda en 2017 sobre el stock de deuda del Sector Público Nacional en relación al PBI. En el Gráfico 3.7 se puede observar que el ratio disminuye fuertemente a partir de las reestructuraciones de deuda efectuadas en 2005 y 2010 y en el año 2015 la relación se incrementa 10 p.p.

El stock de deuda para el año 2016 significó el 54% del PBI, mientras que para el año 2017, al primer semestre (datos con los que se cuenta al momento de la redacción de este informe) el stock alcanza casi el mismo porcentaje.

²¹ Dado que su vencimiento es menor a un año, a pesar de que la emisión de Letes fue de US\$33.000 millones, la deuda pública no presentó un aumento neto por esta cuantía.

Gráfico 3.7: Deuda del Sector Público Nacional en porcentaje del PBI a diciembre de cada año

Nota: 2017* dato al 30/06/2017.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de la Nación.

3.6. Pautas macrofiscales y presupuesto 2018

Según lo establecido por el Ministerio de Hacienda de la Nación²², “*el presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo*”. Es decir, el presupuesto es una herramienta fundamental para dirigir la política económica argentina, definiendo de esta forma, el marco de acción de la política fiscal.

Dentro de las pautas macrofiscales²³ para el año 2018, sobre las que se basa la formulación del presupuesto, se establece para el ejercicio fiscal un crecimiento del PBI del 3,5%, un ritmo mayor al 3% proyectado para 2017. La explicación principal de este crecimiento es la consolidación de la inversión como motor del crecimiento, con una aceleración del 12% anual, llevando el ratio de inversión sobre PBI al 17,1%. Además, se proyecta un crecimiento del consumo privado en un 3,3%.

Según el marco macrofiscal, la inflación promedio anual llegará al 15,7%. Por su parte, el tipo de cambio nominal promedio²⁴ se establece en \$19,3 por cada dólar estadounidense y se espera una balanza comercial deficitaria de US\$5.600 millones.

Respecto a los ingresos totales, se proyecta una variación interanual positiva de 19%. Los ingresos tributarios presentarían una variación positiva de 17,6%, llegando a representar el 17,4% del PBI. Estas variaciones positivas se explican por los aumentos proyectados en la actividad económica, el mayor volumen de comercio exterior y los mayores ingresos. Se estima además, un mayor grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias debido a la mejora en

²² La definición fue extraída del manual presentado por el Ministerio, titulado como “El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”.

²³ Según lo establecido por el Artículo N° 2 de la Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal, el gobierno nacional debe presentar antes del 31 de agosto de cada año ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal el marco macrofiscal para el ejercicio siguiente.

²⁴ La proyección del tipo de cambio nominal para 2018 surge de proyectar niveles constantes de tipo de cambio real multilateral para el futuro, de acuerdo a las proyecciones de tipo de cambio e inflación de los socios comerciales de Argentina.

el funcionamiento del organismo recaudador y los mayores ingresos correspondientes a los regímenes de facilidades de pago.

En lo concerniente a gastos totales, se proyectó una variación interanual del 16,5%. Dentro de ellos, la variación proyectada de mayor magnitud pertenece a intereses de la deuda. Además, se establece una variación del 82,4% en inversión financiera.

Por su parte, el déficit primario para 2018 presentará una variación negativa interanual del 3,4% llegando a alcanzar los -\$395.612 millones, mientras que el resultado financiero aumentará en un 7,6%. Finalmente, es importante resaltar que las metas de déficit fiscal primario son de 3,2% del PBI para 2018 y 2,2% en 2019.