

**CONSEJO
EMPRESARIO
MENDOCINO**

Noviembre 2010
Año 2 Nro.9

GERENTE GENERAL
Lic. Silvia Jardel

ASESORES ECONÓMICOS
Lic. Gustavo Rivarola
Lic. Jorge Sansone

www.cem.org.ar

Peatonal Sarmiento 250
Piso 3 Oficina E
Ciudad de Mendoza
Mendoza - Argentina
Tel/fax (54 261) 4238695
(54 261) 4298015
cem@cem.org.ar



CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

INFORME MENSUAL

Noviembre 2010

El protagonismo histórico del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario en las últimas décadas es innegable, habiendo sido muy baja la participación e intervención del Congreso de la Nación. Las ampliaciones y reasignaciones presupuestarias han sido una práctica corriente, por lo que el Presupuesto se ha convertido en un formalismo constitucional. Esto, sumado a la permanente subestimación de los ingresos fiscales, provoca un debilitamiento de la Ley de Presupuesto.

La subestimación en los recursos fiscales ha sido sistemática, posibilitando que los recursos excedentes se puedan asignar sin la intervención del Congreso de la Nación. **Desde el año 2004 al 2009 las modificaciones presupuestarias que fueron aprobadas por fuera del Congreso se estiman en aproximadamente \$143.000 millones**

El Proyecto de Presupuesto 2011 no escapa a lo acontecido en años anteriores. Las proyecciones macroeconómicas en materia de crecimiento y nivel de inflación, implican una **subestimación de recursos en aproximadamente \$36.000 millones.**

Con un nivel de ingresos fiscales **para el año 2011 de \$492.179 millones, se prevé una presión tributaria del 30,4%, superando los niveles históricos (en el 2003 registraban el 19% del PBI).**

La composición del Presupuesto indica que el 70% del gasto estará destinado a Transferencias, por lo que el nivel de discrecionalidad en la ejecución será muy amplio, a lo que se debe agregar las facultades del Jefe de Gabinete para modificar el Presupuesto. A esto se suma que en la distribución geográfica del gasto Mendoza se encuentra relegada, con lo cual los recursos que la Provincia recibirá en forma automática por la ley de coparticipación serán, en proporción, una pequeña cifra respecto a la que se distribuya con otros criterios. Este factor, agregado al nivel de endeudamiento que la provincia tiene con la Nación, genera un escenario de dependencia fiscal creciente.

RESUMEN EJECUTIVO

Vivimos en una sociedad donde planificar parece no tener sentido. Da la sensación que no ponemos en valor la planificación y consideramos que el presupuesto público es una herramienta menor y que como ciudadanos poco interesa la calidad de su preparación, la discusión de sus contenidos y el control de su ejecución.

Presupuestar es establecer reglas conocidas por todos, por quienes ejecutan, quienes controlan y quienes interactúan con la gestión.

Las diferencias en la interpretación de la realidad del 2010 (que es una constante en los años anteriores) es la causa principal por la cual se infiere que los valores del proyecto de presupuesto nacional para el 2011 no se ajustarán a la ejecución real.

Según el régimen republicano que instituye nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo envía el Proyecto de Presupuesto y corresponde al Congreso fijar el mismo. Con lo cual se asegura que existe el correspondiente debate democrático, elemento éste que pareciese se quiere excluir en el Presupuesto 2011.

La Ley de Administración Financiera contempla la posibilidad de que al inicio de un ejercicio aún no se haya aprobado el Presupuesto. Allí se establece que regirá el del año anterior con los ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo. **Con los nuevos cálculos de recursos y estimaciones de gasto se podrá gestionar durante el 2011 con la base del año anterior, las modificaciones que considere necesaria el Poder Ejecutivo y la discrecionalidad que le permite la reasignación de partidas.**

Por ello, en la situación actual del tratamiento legislativo del Presupuesto Nacional, puede seguir su discusión en el Congreso siempre que el Poder Ejecutivo Nacional lo incluya en el llamado a sesiones extraordinarias. **En caso que para el Poder Ejecutivo no sea prioritario este tratamiento en sesiones extraordinarias, recién se podrá continuar a partir del 1 de marzo de 2011 en sesiones ordinarias.**

Existen estimaciones que presentan al **crecimiento del PBI para el año 2011 entre 5% y 6% (cuando el proyecto presenta el 4,3%) y al nivel de inflación entre el 25% y 30% (proyecto con 8,9%)**. El nivel de recaudación tiene vinculación directa con el nivel de crecimiento del país y de cómo cambian los valores nominales de las transacciones. **Con estos supuestos la subestimación de recursos rondaría los \$36.000 millones.**

Con un nivel de recaudación estimado en \$492.179 millones **para el año 2011 se prevé una presión tributaria del 30,4% que sigue superando los niveles históricos. Desde el 2003 hasta ahora la presión fiscal tributaria ha crecido en un 50%**, pasando del 19% del PBI hasta el 30% del PBI en el actual Proyecto.

Este Proyecto de Presupuesto presenta una relación mayor entre el Gasto Total y PBI que la propuesta del año anterior. Dicho de otro modo, las proyecciones están considerando una participación mayor del sector gobierno en la economía del país.

La composición del Presupuesto indica que el 70% de las erogaciones estarán destinadas a Transferencias y el 11% a Salarios, con lo cual el nivel de discrecionalidad en la ejecución es muy amplio, a lo que se debe agregar las facultades del Jefe de Gabinete para modificar el Presupuesto. Desde el año 2004 al 2009 las modificaciones presupuestarias que fueron aprobadas por fuera del Congreso rondan los \$143.000 millones.

Los **gastos corrientes** representan el 86,5% del total de gastos de la Administración Nacional presupuestado para el año 2011 y se prevé que aumenten un 17,2% respecto al ejercicio en curso, fundamentalmente debido al incremento de las prestaciones de la seguridad social, las transferencias corrientes y los intereses de la deuda.

Las **remuneraciones** representan un 11,2% del gasto total de la Administración Nacional y registran un aumento de 14,0%. El nivel total por este concepto proyectado para 2011 se destinará a cubrir los niveles salariales vigentes. Para el ejercicio 2011 se prevé financiar un total de 334.371 cargos.

El monto total previsto para 2011 de las **transferencias que financian gastos corrientes** de los sectores privado, público y externo asciende a \$ 99.109 millones, monto que representa un 26,6% del total de gastos y registra un aumento de 11,3% respecto del corriente año.

El proyecto incluye varias normas que violan el principio de exclusividad de las leyes de presupuesto tal cual se reglamenta en la Ley de Administración Financiera, con lo cual aparecen normas que modifican otras leyes que no se vinculan a la gestión presupuestaria.

Mendoza aparece relegada en cuanto a la mención de obras y a la distribución geográfica del gasto en el Proyecto de Presupuesto.

La subestimación de recursos nacionales que permiten la discrecionalidad en la gestión del Presupuesto, el nivel de endeudamiento provincial con la Nación y la baja participación del gasto en el territorio provincial, genera para Mendoza un aumento de la dependencia con el Gobierno Nacional.

Proyecto de Presupuesto Nacional 2011

Vivimos en una sociedad donde planificar parece no tener sentido. Creemos que la palabra presupuesto sólo pertenece al sector público, o quizás a las grandes corporaciones internacionales.

Cuando preguntamos en el sector público sobre la utilidad de presupuestar, muchos funcionarios nos responderán que el presupuesto es una exigencia legal y que le restringe su gestión operativa (o política).

Da la sensación que como sociedad no ponemos en valor la planificación y consideramos que el presupuesto público es una herramienta menor y que como ciudadanos poco interesa la calidad de su preparación, la discusión de sus contenidos y el control de su ejecución.

Presupuestar es establecer reglas conocidas por todos, por quienes ejecutan, quienes controlan y quienes interactúan con la gestión.

Un buen presupuesto:

- Explica qué se puede hacer y qué no puede hacer.
- Explica los soportes que se necesitan para alcanzar los objetivos propuestos.
- Fija metas realistas para cada sector.
- Facilita la comunicación entre jefes y subordinados y con otras organizaciones.
- Muestra la visión de la realidad que se tiene al momento de elaborar el presupuesto.

¿Qué es un presupuesto?

El presupuesto es fundamentalmente **un plan**, muestra cuáles son los recursos necesarios y cómo se utilizarán.

El presupuesto permite **comunicar objetivos y prioridades** para el año. Toda la sociedad puede percibir qué rubro tiene mayor importancia relativa, puesto que a él se ha destinado mayores recursos.

Con un presupuesto bien construido será fácil **medir y controlar los desvíos** que se presentan en la realidad. Las predicciones del presupuesto nunca pueden ser exactas en la realidad porque el futuro es precisamente incierto. Siempre habrá conductas en el mundo exterior que no coinciden con nuestros deseos. Ahora bien la incertidumbre es lo que justifica y vuelve más necesario la existencia de un presupuesto (plan). Si hubiese certeza no haría falta planificar, ni pensar en las mejores alternativas de acción.

El 15 de setiembre se envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, cumpliendo con el artículo 26 de la Ley de Administración Financiera y con el artículo 100 de la Constitución Nacional que establece como una de las responsabilidades del Jefe de Gabinete de Ministros la de “*enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo*”.

Hasta el momento el Congreso Nacional no concluye lo que establece en el artículo 75 de la Constitución Nacional cuando entre sus facultades está la de “*fijar anualmente, ..., el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas ...*”.

Según nuestro régimen republicano, el Presupuesto Nacional es propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional, enviado al Congreso Nacional por el Jefe de Gabinetes y el Congreso es quien fija el Presupuesto en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones.

Surge así lo importante que resulta la explicitación del programa de gobierno y la sustentabilidad del mismo.

La ley de Administración Financiera contempla la posibilidad de que al inicio de un ejercicio aún no se haya aprobado el Presupuesto. Allí se establece que regirá el del año anterior con los ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo. Respecto a los recursos:

- Eliminar aquellos que no pueden ser recaudados nuevamente.
- Suprimir los ingresos de operaciones de crédito público, en el monto ya utilizado.
- Excluir excedentes de ejercicios anteriores, si ya se utilizaron.
- Estimar cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio.

En cuanto a los gastos, este nuevo presupuesto ajustado por el Poder Ejecutivo deberá:

- Eliminar las partidas que no se repetirán pues ya se cumplió su fin.
- Incluir las partidas indispensables para el servicio de la deuda y compromiso de tratados internacionales.
- Incluir las partidas indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios.
- Adaptar los objetivos y cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

Por ello, en la situación actual del tratamiento legislativo el Presupuesto Nacional, puede seguir su discusión en el Congreso si es que el Poder Ejecutivo Nacional incluye este tema en el llamado a sesiones extraordinarias. En caso que para el Poder

Ejecutivo no sea prioritario este tratamiento en sesiones extraordinarias, recién se podrá continuar a partir del 1 de marzo de 2011 en sesiones ordinarias.

1. Proyecciones macroeconómicas

Los supuestos que se realizan sobre el contexto macroeconómico en el cual se ha de desarrollar la ejecución del Presupuesto Nacional no es un dato menor, puesto que de allí nace la coherencia necesaria para ver la factibilidad de obtener los recursos y las necesidades que se han de intentar satisfacer con los gastos según las prioridades que fije el Poder Ejecutivo.

Para analizar este tema desde una perspectiva sintética se presentan a continuación las proyecciones que el Poder Ejecutivo Nacional presentó para el Presupuesto 2010 y las que pone a consideración con el Presupuesto 2011.

En cuanto al Producto Bruto Interno y sus principales componentes, las proyecciones que se presentan en el Presupuesto Nacional 2011 y las previstas hace un año en el Presupuesto Nacional 2010 fueron las siguientes:

Proyecciones Presupuesto Nacional 2010 PBI, consumo, inversión, exportación e importación

Variaciones Reales	PBI	CONSUMO	INVERSIÓN	EXPORTACIÓN	IMPORTACION
2009	0,5%	0,9%	-8,9%	-8,6%	-18,0%
2010	2,5%	2,7%	8,2%	8,4%	7,4%
2011	3,6%	3,2%	6,1%	3,7%	7,6%
2012	4,0%	3,6%	6,9%	4,0%	8,1%

Proyecciones Presupuesto Nacional 2011 PBI, consumo, inversión, exportación e importación

Variaciones Reales	PBI	CONSUMO	INVERSIÓN	EXPORTACIÓN	IMPORTACION
2009	0,9%	1,5%	-10,2%	-6,4%	-19,0%
2010	8,9%	8,4%	17,9%	18,2%	27,4%
2011	4,3%	4,1%	7,9%	11,0%	15,3%
2012	3,6%	3,4%	6,0%	6,1%	7,5%
2013	3,6%	3,4%	5,2%	4,7%	6,6%

En cuanto al tipo de cambio y el nivel de precios, se preveían en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2010 y en el 2011 los siguientes valores:

Proyecciones Presupuesto Nacional 2010
Tipo de cambio, inflación anual en términos de IPC e IPM

	2008	2009	2010	2011	2012
Tipo de Cambio \$/u\$s	3,16	3,74	3,95	4,15	4,27
% IPC anual	8,6	5,8	6,1	6,3	4,2
% IPM anual	12,8	6,2	7,8	6,4	5,2

Proyecciones Presupuesto Nacional 2011
Tipo de cambio, inflación anual en términos de IPC e IPM

	2009	2010	2011	2012	2013
Tipo de Cambio \$/u\$s	3,73	3,92	4,10	4,26	4,42
% IPC anual	6,3	10,3	8,9	7,2	5,3
% IPM anual	7,1	13,7	8,7	6,3	5,4

La primera reflexión que aparece ante un cambio tan importante entre la estimación de crecimiento del PBI para el 2010 y el observado en la realidad (es 3,5 veces mayor), es que o hubieron hechos extraordinarios durante este año o la estimación no fue realizada correctamente.

En cuanto al nivel de precios, aún tomando los valores oficiales, durante el 2010 el IPC tuvo un crecimiento del 50% mayor a lo estimado.

Estas diferencias en la interpretación de la realidad del 2010 (que es una constante en los años anteriores) es la causa principal por la cual se infiere que los cálculos presupuestarios no se ajustarán en la realidad a los valores expresados en el proyecto de Presupuesto.

Existen estimaciones que presentan al crecimiento del PBI para el año 2011 entre 5 y 6% y al nivel de inflación entre el 25 y 30 %. Con estos supuestos la subestimación de recursos rondaría los \$36.000 millones de pesos.

2. Recursos

2.1. Recaudación en el Presupuesto Nacional 2011.

Según el mensaje de remisión del Presupuesto, se espera que la recaudación total bruta de impuestos nacionales y de contribuciones de la seguridad social alcance en el 2011 un total de \$492.179 millones (incluye la coparticipación federal de impuestos y las leyes especiales de distribución automática). Esto representa un incremento del 22% en relación a las estimaciones de cierre del ejercicio 2010. **Cabe destacar, en este**

contexto, que las proyecciones finales para el 2010 están representando un incremento de \$50.000 millones de pesos respecto a lo Presupuestado para el 2010.

El 99,4% de los recursos corresponden a los corrientes. Para la Administración Nacional lo estimado como recursos tributarios y contribuciones asciende a \$243.157 millones. Aquí también presentamos el Proyecto de Presupuesto de 2009 para poder comparar las estimaciones propuestas en el nuevo proyecto.

Recursos Corrientes
En millones de pesos

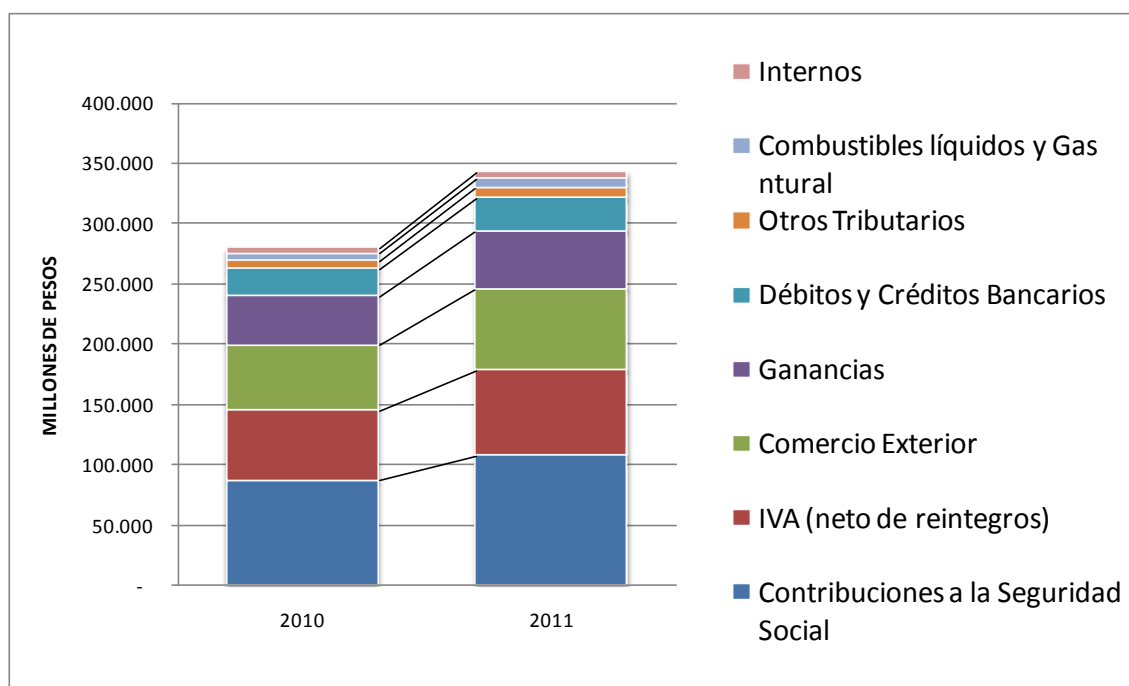
Concepto	2009	%	2010	%	VAR %
Ingresos Tributarios	145.973	62,9%	172.975	63,6%	18,5%
Contrib. A la Seg. Social	65.822	28,4%	77.343	28,4%	17,5%
Ingresos No Tributarios	4.280	1,8%	6.017	2,2%	40,6%
Vta de Bs. Y Serv. De Adm. Púb.	1.185	0,5%	1.442	0,5%	21,8%
Rentas de la Propiedad	12.874	5,6%	12.398	4,6%	-3,7%
Transferencias Corrientes	1.768	0,8%	1.996	0,7%	12,9%
TOTAL	231.903	100,0%	272.170	100,0%	17,4%

Se puede observar que entre los recursos presupuestados para el 2010 y las proyecciones que hace el Poder Ejecutivo para finales del presente año la diferencia positiva es de \$42.098 millones, lo cual pone en evidencia la subestimación del presupuesto anterior. Desde el año 2004 al 2009 las modificaciones presupuestarias que fueron aprobadas por fuera del Congreso de la Nación se estiman en aproximadamente \$143.000 millones.

Recursos Corrientes
En millones de pesos

Concepto	2010	%	2011	%	VAR %
Ingresos Tributarios	193.196	83,3%	235.749	86,6%	22,0%
Contrib. A la Seg. Social	86.935	37,5%	107.409	39,5%	23,5%
Ingresos No Tributarios	5.641	2,4%	8.578	3,2%	52,1%
Vta de Bs. Y Serv. De Adm. Púb.	1.537	0,7%	1.949	0,7%	26,9%
Rentas de la Propiedad	25.463	11,0%	17.161	6,3%	-32,6%
Transferencias Corrientes	1.497	0,6%	1.417	0,5%	-5,4%
TOTAL	314.268	135,5%	372.262	136,8%	18,5%

Administración Nacional Ingresos Tributarios y Contribuciones



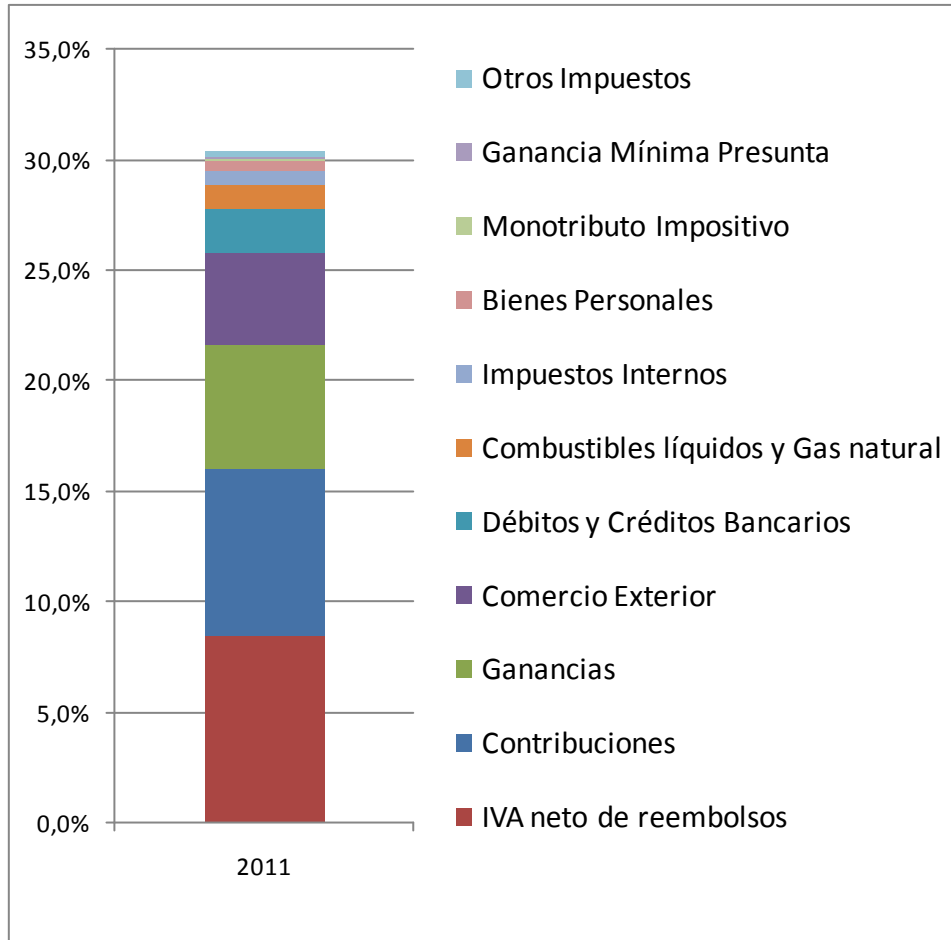
Administración Nacional Ingresos Tributarios y Contribuciones 2010 y 2011

Concepto	2010	2011	Variación
	Millones \$		%
Comercio Exterior	54.185	67.143	23,9%
IVA (neto de reintegros)	58.202	71.299	22,5%
Ganancias	40.391	48.360	19,7%
Débitos y Créditos Bancarios	22.675	27.011	19,1%
Combustibles líquidos y Gas natural	6.398	7.511	17,4%
Internos	4.683	5.568	18,9%
Otros Tributarios	6.661	8.857	33,0%
Contribuciones a la Seguridad Social	86.935	107.409	23,5%
TOTAL	280.131	343.157	22,5%

2.2. Presión fiscal

La estructura impositiva sigue reflejando un esquema regresivo donde el 28% corresponde al impuesto al Valor Agregado y 25% impuestos al Trabajo.

Sector Público Nacional
Presión Tributaria (en % del PBI)



Concepto	2011	
	Millones de \$	% del PBI
IVA neto de reembolsos	136.588	8,4%
Contribuciones	123.447	7,6%
Ganancias	89.940	5,6%
Comercio Exterior	67.143	4,1%
Débitos y Créditos Bancarios	31.787	2,0%
Combustibles líquidos y Gas natural	17.293	1,1%
Impuestos Internos	11.151	0,7%
Bienes Personales	6.375	0,4%
Monotributo Impositivo	2.396	0,1%
Ganancia Mínima Presunta	1.511	0,1%
Otros Impuestos	4.548	0,3%
TOTAL	492.179	30,4%

Con este nivel de recaudación para el año 2011 se prevé una presión tributaria del 30,4% que sigue superando los niveles históricos. Desde el 2003 hasta ahora la presión fiscal tributaria ha crecido en un 50%, pasando del 19% del PBI hasta el 30% del PBI en el actual Proyecto.

3. Gastos

3.1. Erogaciones del Presupuesto Nacional 2011.

Este proyecto de Presupuesto presenta una relación mayor entre el Gasto Público Nacional Total y PBI que la propuesta el año anterior. Dicho de otro modo las proyecciones están considerando una participación mayor del sector gobierno en la economía del país.

Gasto del Sector Público Nacional 2010-2013
En millones de pesos y % del PBI

Año	Gasto Primario		Gasto Total	
	Importe	%	Importe	%
2010	314.181	22,46	343.605	24,56
2011	368.018	22,75	405.720	25,08
2012	413.138	22,62	456.052	24,97
2013	449.744	22,49	500.347	25,02

Un elemento adicional de análisis es lo referido a la evolución del Resultado Primario y el Resultado Financiero que propone el Poder Ejecutivo Nacional. Hasta el año pasado los intereses crecían más que el nivel de Gasto Primario, ahora esta tendencia se revierte.

Resultados del Sector Público Nacional 2010-2013
En millones de pesos y % del PBI

Año	Resultado Primario		Resultado Financiero	
	Importe	%	Importe	%
2010	30.333	2,17	910	0,07
2011	39.751	2,46	2.048	0,13
2012	45.243	2,48	2.329	0,13
2013	52.457	2,62	1.854	0,09

3.2. Prioridades en el gasto.

Según expresa el mensaje de elevación del proyecto, las prioridades en las políticas públicas estarán dirigidas *“a seguir generando las condiciones necesarias para lograr el desarrollo económico con inclusión social, evitando que la inestabilidad económica internacional interfiera en el actual modelo económico de crecimiento con equidad”*.

Se enuncia como mecanismo para cumplir con las prioridades un gasto público “orientado a la promoción de la educación, la salud, el desarrollo social y cultural de los ciudadanos y la inversión en infraestructura”. Con esto se está colocando el énfasis en promover el componente Consumo del PBI más que el nivel de Inversión.

La composición del Presupuesto indica que el 70% del gasto público nacional estará destinado a Transferencias y el 11% a Salarios.

Administración Nacional
Composición del gasto público por Inciso
 En millones de pesos y % del PBI

INCISO	2010	%	2011	%	Diferencia	
					Importe	%
Gastos en Personal	36.780,5	11,7	41.923,1	11,2	5.142,6	14,0
Bienes de Consumo	4.546,6	1,4	4.900,5	1,3	353,9	7,8
Servicios No Personales	10.798,4	3,4	11.660,9	3,1	862,5	8,0
Bienes de Uso	12.811,4	4,1	16.496,9	4,4	3.685,6	28,8
Transferencias	220.462,2	70,0	260.967,4	70,0	40.505,2	18,4
Activos Financieros	1.322,5	0,4	580,8	0,2	-741,8	-56,1
Servicios de la Deuda	28.397,8	9,0	36.382,4	9,8	7.984,7	28,1
Otros Gastos	0,9	0,0	0,0	0,0	-0,9	-100,0
TOTAL	315.120,2	100,0	372.911,9	100,0	57.791,8	18,3

3.3. Distribución del gasto.

Los **gastos corrientes y de capital** previstos en el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2011 ascienden a \$372.911 millones, registrándose un incremento del 18,3% respecto al ejercicio en curso. La composición de los gastos en ambos períodos es la siguiente:

Gastos Corrientes y de Capital

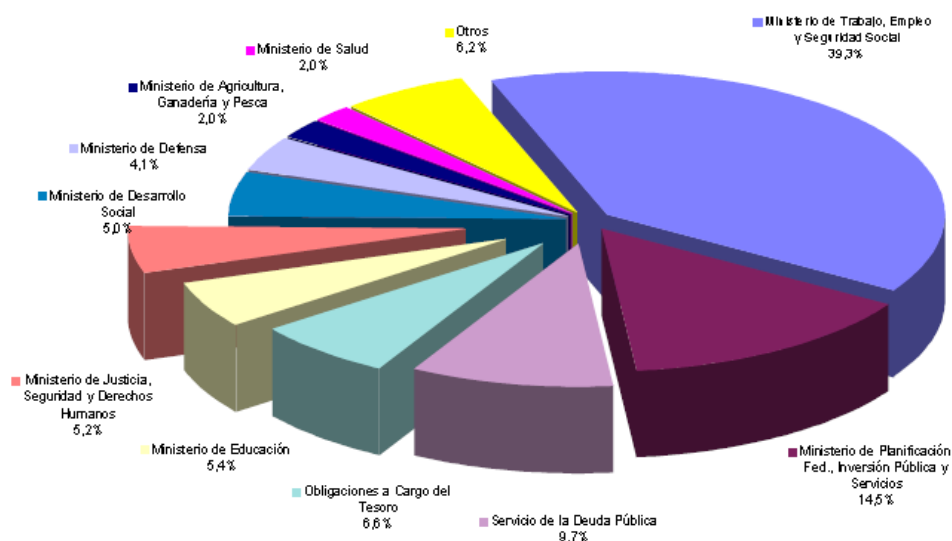
En millones de pesos

CONCEPTO	2010	%	2011	%	Diferencia	
					Importe	%
Gastos Corrientes	275.190,7	87,3	322.631,6	86,5	47.440,9	17,2
Gastos de Consumo	52.244,8	16,6	58.530,6	15,7	6.285,8	12,0
Remuneraciones	36.775,3	11,7	41.917,9	11,2	5.142,6	14,0
Bienes y Servicios	15.464,6	4,9	16.607,2	4,5	1.142,6	7,4
Otros	4,9	0,0	5,5	0,0	0,6	12,2
Rentas de la Propiedad	28.126,8	8,9	36.156,6	9,7	8.029,8	28,5
Intereses	28.117,8	8,9	36.146,8	9,7	8.029,0	28,6
Otras	9,0	0,0	9,8	0,0	0,8	8,9
Prestaciones de la Seg. Social	105.729,4	33,6	128.817,6	34,5	23.088,2	21,8
ANSeS	89.677,0	28,5	109.620,5	29,4	19.943,5	22,2
IAF	9.336,4	3,0	11.371,7	3,0	2.035,3	21,8
Caja de la Policía Federal	2.604,1	0,8	3.021,1	0,8	417,0	16,0
Ministerio de Desarrollo Social	2.568,6	0,8	3.004,1	0,8	435,5	17,0
Otros	1.543,3	0,5	1.800,2	0,5	256,9	16,6
Transferencias	89.077,7	28,3	99.109,9	26,6	10.032,2	11,3
Otros Gastos Corrientes	12,0	0,0	16,9	0,0	4,9	40,8
Gastos de Capital	39.929,4	12,7	50.280,3	13,5	10.350,9	25,9
Inversión Real Directa	12.951,8	4,1	16.659,7	4,5	3.707,9	28,6
Transferencias de Capital	25.655,1	8,1	33.039,8	8,9	7.384,7	28,8
Inversión Financiera	1.322,5	0,4	580,8	0,2	-741,7	-56,1
Gasto Primario	287.002,3	91,1	336.765,1	90,3	49.762,8	17,3
TOTAL GASTOS	315.120,1	100,0	372.911,9	100,0	57.791,8	18,3

El **gasto primario** se prevé que ascienda a \$ 336.765 millones, un 17,3% más que en el presente ejercicio, si bien se supone relativamente estable en términos del PIB. Este concepto excluye de los gastos corrientes y de capital a aquellos correspondientes a Intereses de la Deuda, originados en el financiamiento de ejercicios anteriores, permitiendo así concentrar la atención en aquellos gastos propios del año que reflejan de manera más adecuada las decisiones de política fiscal.

ADMINISTRACION NACIONAL
Distribución Jurisdiccional del gasto

Presupuesto 2011



Concepto	2010		2011		Var %
	Millones \$	%	Millones \$	%	
Min. De Trabajo, Empleo y Seguridad Social	119.593	37,95	146.734	39,35	22,69
Min. De Planificación Fed., Inversión Pública y Servicios	50.467	16,02	54.050	14,49	7,10
Servicio de la Deuda Pública	28.276	8,97	36.266	9,72	28,26
Obligaciones a Cargo del Tesoro	19.063	6,05	24.597	6,60	29,03
Min. De Educación	17.538	5,57	19.961	5,35	13,82
Min. De Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	16.830	5,34	19.482	5,22	15,76
Min. De Desarrollo Social	16.373	5,20	18.696	5,01	14,19
Min. Defensa	13.919	4,42	15.163	4,07	8,93
Min. De Agricultura, Ganadería y Pesca	6.543	2,08	7.504	2,01	14,68
Min. De Salud	6.445	2,05	7.391	1,98	14,67
Poder Judicial de la Nación	3.873	1,23	4.572	1,23	18,05
Jefatura de Gabinete de Ministros	2.657	0,84	3.059	0,82	15,13
Min. De Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	2.236	0,71	2.572	0,69	15,00
Min. De Relac. Exteriores, Comercio Int. Y Culto	2.088	0,66	2.312	0,62	10,75
Min. Del Interior	1.306	0,41	2.306	0,62	76,53
Poder Legislativo Nacional	1.944	0,62	2.255	0,60	16,00
Presidencia de la Nación	1.940	0,62	1.888	0,51	-2,68
Min. De Economía y Finanzas Públicas	1.773	0,56	1.419	0,38	-19,95
Ministerio Público	964	0,31	1.148	0,31	18,99
Min. De Industria	781	0,25	938	0,25	20,19
Min. De Turismo	512	0,16	600	0,16	17,29
TOTAL	315.120	100,00	372.912	100,00	18,34

3.4. Erogaciones corrientes.

Los **gastos corrientes** representan el 86,5% del total de gastos de la Administración Nacional presupuestado para el año 2011 y se prevé que aumenten un 17,2% respecto al ejercicio en curso, fundamentalmente debido al incremento de las prestaciones de la seguridad social, las transferencias corrientes y los intereses de la deuda.

Las **remuneraciones** representan un 11,2% del gasto total de la Administración Nacional y registran un aumento de 14,0%. El nivel total por este concepto proyectado para 2011 se destinará a cubrir los niveles salariales vigentes. Para el ejercicio 2011 se prevé financiar un total de 334.371 cargos.

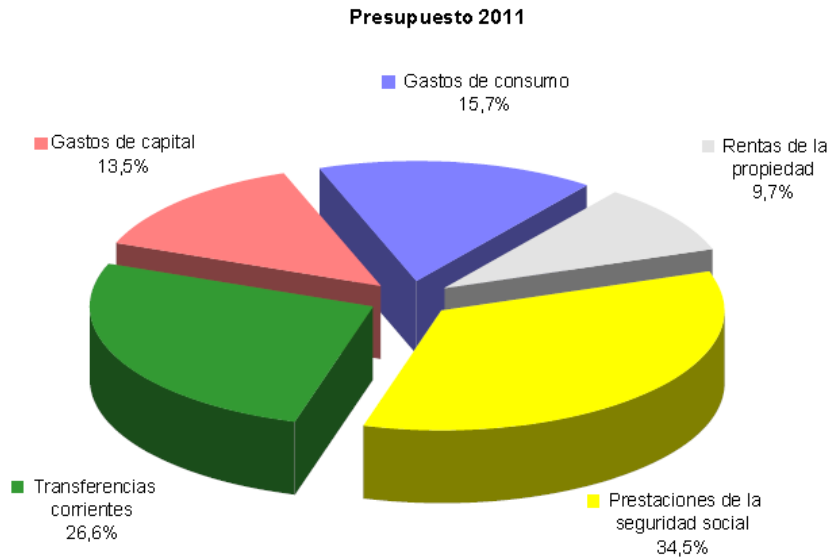
El gasto en **bienes y servicios** constituye un 4,5% del gasto total de la Administración Nacional y exhibe un crecimiento de 7,4%, el cual se explica fundamentalmente por la erogación destinada a la organización de las elecciones nacionales que se desarrollarán en 2011.

El total de gastos por **rentas de la propiedad** alcanza \$ 36.156 millones, de los cuales casi la totalidad corresponde a **intereses de la deuda pública** (\$ 36.146 millones), los que para el ejercicio 2011 exhiben un aumento de 28,6% respecto de 2010 y representan un 2,23% del PIB.

Los intereses en moneda extranjera que se proyectan pagar en 2011 suman \$ 20.999 millones, cifra superior en \$ 5.430 millones a la de 2010, que implica un 34,9% de aumento interanual. Los servicios de intereses para el ejercicio 2011 corresponden principalmente al servicio de las distintas series de títulos públicos (BONAR, BODEN, BOCONES, etc.), el cupón ligado al PIB -concepto que explica la mayor parte del incremento interanual de los intereses- y la reestructuración de la deuda pública. En menor medida también influye el pago de los compromisos asumidos con los organismos internacionales de crédito.

Las **prestaciones de la Seguridad Social** abarcan el universo del gasto previsional en jubilaciones, pensiones y retiros, previéndose en un total de \$128.817 millones, registrándose un incremento de 21,8% respecto del corriente año en razón del efecto anualizado que tendrán las medidas adoptadas, en particular los incrementos de haberes previsionales derivados de la vigencia de la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

ADMINISTRACION NACIONAL
Composición Económica del Gasto



CONCEPTO	2010	2011	Variación %
Gastos Corrientes	275.190,7	322.631,6	17,2
Gastos de Consumo	52.244,8	58.530,6	12,0
Rentas de la Propiedad	28.126,8	36.156,6	28,5
Prestaciones de la Seg. Social	105.729,4	128.817,6	21,8
Transferencias	89.077,7	99.109,9	11,3
Otros Gastos Corrientes	12,0	16,9	40,8
Gastos de Capital	39.929,4	50.280,3	25,9
Inversión Real Directa	12.951,8	16.659,7	28,6
Transferencias de Capital	25.655,1	33.039,8	28,8
Inversión Financiera	1.322,5	580,8	-56,1
TOTAL GASTOS	315.120,1	372.911,9	18,3

3.5. Transferencias para financiar gastos corrientes.

El monto total previsto para 2011 de las **transferencias que financian gastos corrientes de los sectores privado, público y externo asciende a \$ 99.109 millones**, monto que representa un 26,6% del total de gastos y registra un aumento de 11,3% respecto del corriente año.

Esta evolución obedece principalmente al aumento de las transferencias destinadas a las Unidades Familiares, los Gobiernos Provinciales y las Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro.

En el caso de las **transferencias al Sector Privado** se observa un incremento de las transferencias a las Unidades Familiares, principalmente debido al aumento de las asignaciones familiares. También crecen las transferencias destinadas a las Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro, donde se incluyen los mayores recursos correspondientes al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, que aumentan un 22,0% respecto a 2010; los asignados al financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; y los vinculados al Fondo Partidario administrado por el Ministerio del Interior con vistas al proceso electoral nacional previsto para 2011. En lo que respecta a las transferencias a las Empresas Privadas se produce una leve caída, originada principalmente en la reducción de los recursos destinados al sostenimiento de las tarifas eléctricas.

Por su parte, las **transferencias para financiar gastos corrientes del Sector Público** se concentran principalmente en el apoyo financiero a las Universidades Nacionales, que se incrementa fundamentalmente debido al efecto anualizado de los reajustes salariales otorgados a los docentes universitarios, y en los giros a los Gobiernos Provinciales. En la comparación interanual también se observan aumentos de importancia en las transferencias destinadas a las Empresas Públicas No Financieras, entre las cuales se destaca la asignación a Energía Argentina S.A. para la implementación del Plan Energía Total.

Por último, las **transferencias al Sector Externo** corresponden mayormente a los gastos en concepto de cuotas regulares y extraordinarias que el país debe realizar en su calidad de miembro integrante de distintos organismos internacionales

Transferencias Corrientes

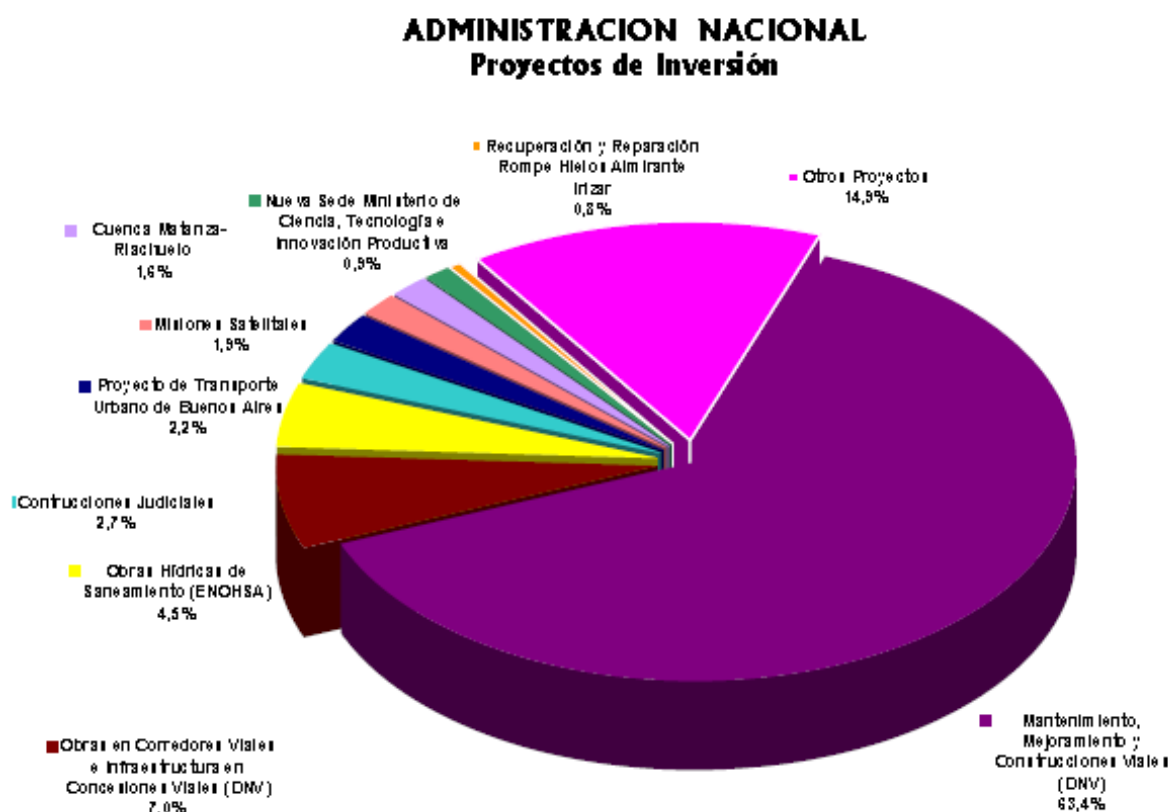
En millones de pesos

CONCEPTO	2010	%	2011	%	Diferencia	
					Importe	%
Transferencias Corrientes	89.077,7	100,0	99.110,0	100,0	10.032,3	11,3
Sector Privado	51.734,5	58,1	55.564,6	56,1	3.830,1	7,4
Unidades Familiares	21.648,4	24,3	24.506,2	24,7	2.857,8	13,2
Instituciones Privadas sin Fines de Lucro	6.422,1	7,2	7.896,2	8,0	1.474,1	23,0
Empresa Privadas	23.664,0	26,6	23.162,2	23,4	-501,8	-2,1
Sector Público	36.879,1	41,4	43.063,5	43,5	6.184,4	16,8
Universidades Nacionales	12.359,4	13,9	13.729,3	13,9	1.369,9	11,1
Empresas Públicas No Financieras	5.819,9	6,5	7.156,9	7,2	1.337,0	23,0
Instituciones Públicas Financieras	75,3	0,1	220,1	0,2	144,8	192,3
Fondos Fiduciarios	7.323,1	8,2	7.779,1	7,8	456,0	6,2
Gobiernos Provinciales	9.385,6	10,5	11.497,4	11,6	2.111,8	22,5
Empresas Públicas No Financieras Provinciales	38,8	0,0	39,7	0,0	0,9	2,3
Gobiernos Municipales	1.652,2	1,9	1.994,2	2,0	342,0	20,7
Instituciones de Enseñanza Provinciales	224,7	0,3	646,7	0,7	422,0	187,8
Otros	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Sector Externo	464,1	0,5	481,9	0,5	17,8	3,8
Gobiernos Extranjeros	0,7	0,0	0,0	0,0	-0,7	-100,0
Organismos Internacionales	463,4	0,5	481,9	0,5	18,5	4,0

3.6. Erogaciones de capital.

Los **gastos de capital** de la Administración Nacional previstos para 2011 ascienden a \$50.280 millones y registran un incremento del 25,9% respecto de 2010, explicado fundamentalmente por el aumento de las transferencias de capital (8,9% del total de gastos, con un crecimiento de 28,8%) y de la inversión real directa (4,5% del total de gastos, con un crecimiento de 28,6%). Por su parte, la inversión financiera exhibe una caída de 56,1% en relación al ejercicio en curso.

Del total de gastos en inversión real directa, se prevé que el 65,7% se ejecute por proyectos de inversión y el 34,3% restante por adquisición de bienes de uso. **El 85,4% de la inversión programada para 2011 en proyectos de inversión corresponde al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, dentro del cual, a su vez, la mayor parte corresponde a la Dirección Nacional de Vialidad.**



Las **transferencias de capital** constituyen el componente más importante de los gastos de capital de la Administración Nacional, representado el 65,7% de ese total.

Tienen como destino la financiación de inversión real principalmente de los Gobiernos Provinciales y Municipales, que reciben en conjunto un 61,2% del total transferido para gastos de capital, reflejando un alto grado de descentralización de la inversión pública financiada por el Estado Nacional. Asimismo, se destacan las transferencias de capital a las Empresas Públicas No Financieras, que concentran un 21,8% del total.

Transferencias de Capital

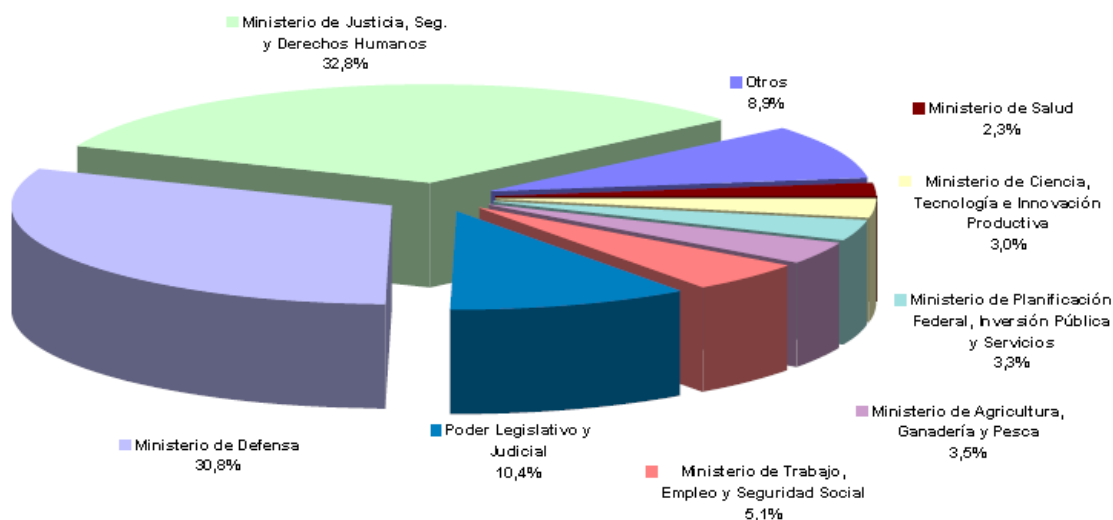
En millones de pesos

CONCEPTO	2010	%	2011	%	Diferencia	
					Importe	%
Transferencias Capital	25.655,0	100,0	33.039,8	100,0	7.384,8	28,8
Sector Privado	3.229,2	12,6	3.846,8	11,6	617,6	19,1
Unidades Familiares	2,9	0,0	2,5	0,0	-0,4	-13,8
Instituciones Privadas sin Fines de Lucro	262,6	1,0	194,6	0,6	-68,0	-25,9
Empresa Privadas	2.963,7	11,6	3.649,7	11,0	686,0	23,1
Sector Público	22.379,8	87,2	29.170,9	88,3	6.791,1	30,3
Universidades Nacionales	187,8	0,7	172,0	0,5	-15,8	-8,4
Empresas Públicas No Financieras	3.484,6	13,6	7.213,3	21,8	3.728,7	107,0
Instituciones Públicas Financieras	75,0	0,3	77,0	0,2	2,0	2,7
Fondos Fiduciarios	1.343,7	5,2	1.062,6	3,2	-281,1	-20,9
Gobiernos Provinciales	13.645,8	53,2	16.602,0	50,2	2.956,2	21,7
Empresas Públicas No Financieras Provinciales	35,2	0,1	0,0	0,0	-35,2	-100,0
Gobiernos Municipales	3.211,5	12,5	3.626,5	11,0	415,0	12,9
Instituciones de Enseñanza Provinciales	396,2	1,5	417,5	1,3	21,3	5,4
Sector Externo	46,0	0,2	22,1	0,1	-23,9	-52,0
Gobiernos Extranjeros	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-100,0
Organismos Internacionales	45,9	0,2	22,1	0,1	-23,8	-51,9

3.7. Remuneraciones.

Las **remuneraciones** representan un 11,2% del gasto total de la Administración Nacional y registran un aumento de 14,0%. A pesar de ello debe resaltarse que el proyecto no contempla aumentos salariales. Para el ejercicio 2011 se prevé financiar un total de 334.371 cargos.

ADMINISTRACION NACIONAL Estructura ocupacional



Administración Nacional Estructura Ocupacional

Concepto	2011	
	Cargos	%
Min. De Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	109.667	34,80
Min. Defensa	102.858	32,64
Poder Judicial de la Nación	22.944	7,28
Min. De Trabajo, Empleo y Seguridad Social	16.998	5,39
Poder Legislativo Nacional	11.731	3,72
Min. De Agricultura, Ganadería y Pesca	11.592	3,68
Min. De Planificación Fed., Inversión Pública y Servicios	11.172	3,55
Min. De Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	9.992	3,17
Min. De Salud	7.777	2,47
Ministerio Público	6.074	1,93
Min. Del Interior	4.123	1,31
Presidencia de la Nación	4.055	1,29
Min. De Economía y Finanzas Públicas	3.823	1,21
Min. De Relac. Exteriores, Comercio Int. Y Culto	2.686	0,85
Min. De Turismo	2.079	0,66
Min. De Desarrollo Social	2.009	0,64
Jefatura de Gabinete de Ministros	1.795	0,57
Min. De Industria	1.549	0,49
Min. De Educación	1.447	0,46
TOTAL	334.371	106,11

4. Modificaciones legales

En el artículo 9 del Proyecto de Presupuesto Nacional presentado por el Poder Ejecutivo, continúa con la facultad delegada al Jefe de Gabinete para realizar modificaciones en las partidas del presupuesto.

La Ley de Administración Financiera establece en su artículo 20 que las leyes de presupuestos *“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”***.

En el Proyecto de Presupuesto Nacional existen varios artículos que violan este principio de exclusividad que deben tener las leyes de presupuesto.

- En el artículo 24 se **modifican** los valores de las ganancias no imponibles y cargas de familia del **impuesto a las ganancias** para el período fiscal 2010.
- En el artículo 26 se faculta al Poder Ejecutivo Nacional para **aumentar las deducciones del impuesto a las ganancias**.
- En el artículo 34 establece el **beneficio de percepción de un bono fiscal** para incentivar la inversión local de emprendimientos de motocicletas y motopartes.
- En el artículo 35 se refiere al **régimen de incentivo a la inversión** de motocicletas y motopartes, incluyendo la exportación de motopartes.
- En el artículo 50 reitera la autorización al Poder Ejecutivo Nacional de endeudamiento adicional otorgado por el artículo 44 de la ley de presupuesto actual para financiar un Programa de Inversiones Prioritarias a ser ejecutado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En este caso **el nuevo endeudamiento previsto contratar durante el año 2011 asciende a u\$s 7.600 millones** que, de concretarse, **significará un incremento del 15% del total de gastos de capital** previstos en el artículo 1 del proyecto de ley. Asimismo **faculta al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a asignar prioridades en la asignación a los proyectos** del financiamiento que se obtenga y cuya instrumentación estará a cargo de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía.
- En el artículo 57 autoriza al Poder Ejecutivo Nacional para **otorgar avales, fianzas o garantías** a efectos de garantizar las obligaciones destinadas al financiamiento de las obras de infraestructura y/o equipamiento, por hasta **el monto global de u\$s 18.180 millones**.
- En el artículo 61 se propone **modificar la redacción de la ley de Solvencia Fiscal** que establece límites de endeudamiento y cuya actual redacción es de carácter taxativo en la enumeración de los conceptos que lo componen.

- En el artículo 69 se prorroga la **liberación de ciertas reglas a la Ley Fiscal de Responsabilidad Fiscal**. Entre ellas elimina las restricciones para que los gobiernos provinciales se endeuden en una cifra mayor al 15% de los recursos corrientes.
- En el artículo 73 se establece la creación de un **Fondo Fiduciario para permitir el financiamiento del Gasoducto Noroeste Argentino**.
- En el artículo 74 se **crea un cargo para el financiamiento de obras** (gasoductos, redes domiciliarias, instalaciones internas, etc.) que hayan permitido o vayan a permitir el acceso de nuevos usuarios al gas natural.
- En el artículo 75 se **crea un Fondo Nacional de Infraestructura, Equipamiento y Desarrollo de la Producción**. El mismo podrá otorgar garantías, sobre obligaciones de principal e intereses, a los efectos de garantizar las obligaciones de los proyectos estratégicos de infraestructura ante los correspondientes acreedores.

5. Impacto sobre Mendoza

Un efecto inmediato de la subestimación de recursos es que también los recursos coparticipables están subestimados. Por lo que el presupuesto provincial para el 2011 debería no sólo contemplar un contexto macroeconómico más realista sino tener en cuenta las verdaderas proyecciones de ingresos desde la Nación.

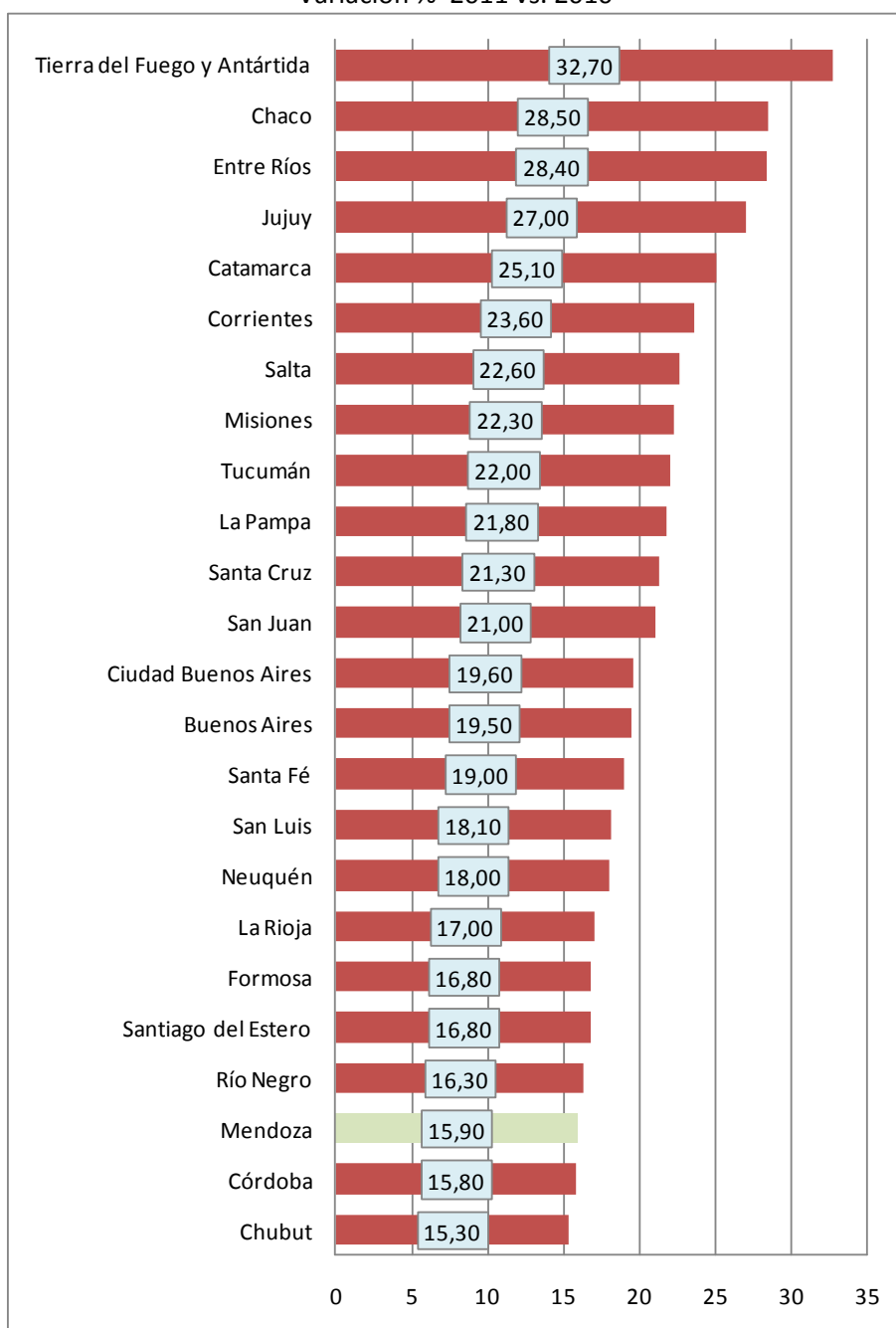
En el proyecto de Presupuesto Nacional la provincia de Mendoza aparece relegada en su mención, si se compara con los presupuestos anteriores. En el Mensaje de elevación sólo se hace una mención a una partida de transferencia de capital para Portezuelo del Viento sin aplicar monto alguno. Luego hay referencias a la nueva penitenciaría federal en Luján y obras de gas natural en Malargüe.

Cuando se observa el **listado de obras** en la planilla anexa del Proyecto de Ley aparecen refacciones de los tribunales federales, reparaciones de tramos de las rutas nacionales 40 y 7, rehabilitación del complejo uranio en San Rafael y pequeños montos para obras de saneamiento en Mendoza y Malargüe.

Al analizar la **distribución geográfica del Gasto Nacional en el proyecto de presupuesto 2011 la Provincia de Mendoza es de las que menos crecimiento tiene respecto al año 2010**. Se presupuesta que en territorio mendocino se ejecute un 15,9% más que en el 2010, el promedio para todas las provincias es de 21,2%. Sólo Córdoba (15,8%) y Chubut (15,3%) crecerán menos que Mendoza. Si sólo observamos las provincias limítrofes encontramos que el crecimiento del gasto público nacional en Neuquén será del 18%, San Luis 18,1% y San Juan 21%.

Composición del Gasto por Ubicación Geográfica

Variación % 2011 vs. 2010



En síntesis, se puede concluir que este Proyecto de Presupuesto Nacional subestima los recursos, mantiene las facultades delegadas para la distribución de partidas, su ejecución se basa sustantivamente en las transferencias con el componente discrecional de las mismas y, en la distribución geográfica del gasto, Mendoza se encuentra relegada. Con lo cual los recursos que Mendoza recibirá en forma automática por la ley de coparticipación serán, en proporción, una pequeña cifra respecto a la que se distribuya con otros criterios. Este factor, agregado al nivel de endeudamiento que la Provincia tiene con la Nación, genera un escenario de dependencia fiscal creciente.