



Informe de Presupuesto 2012

Los números lucen bien, el problema está en la letra chica

Luciana Díaz Frers • Ana Claudia Alfieri • Andrés Lajer Barón • Estefanía Casadei

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	4
1. El gasto.....	4
1.1. Los programas de mayor difusión: 6,9% del gasto social.....	3
1.2. Agua y saneamiento: aún lejos de las metas de desarrollo.....	5
2. Los ingresos.....	7
2.1. Evolución de la estructura de ingresos.....	7
2.2. Exenciones impositivas: el gasto tributario.....	9
2.3. La necesidad de una reforma tributaria.....	11
3. Superávit primario, sí; superávit financiero, tal vez.....	11
4. Artículos adictivos en el proyecto de ley de Presupuesto 2012.....	12
5. A no repetir errores.....	14
6. La transparencia en agenda.....	16
7. La importancia de la transparencia de los subsidios.....	17
7.1. Los subsidios en discusión: agua, gas y electricidad.....	18
7.2. El precio de la energía.....	19
7.3. Para más adelante: los subsidios al transporte urbano de pasajeros.....	19
8. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal: una suspensión irresponsable.....	20
9. Síntesis y conclusiones.....	22
Bibliografía.....	23
Acerca de los autores.....	24

Índice de tablas y gráficos

Gráfico 1. Gasto de la Administración Nacional como porcentaje del PIB. 2003-2012.....	4
Gráfico 2. Composición del gasto 2012, por función (en porcentajes).....	2
Gráfico 3. Acceso a servicios de agua y saneamiento por provincia. 2001-2010.....	6
Gráfico 4. Evolución del gasto público consolidado en agua y saneamiento (en millones de pesos de 2001 y como porcentaje del PIB). 2001-2009.....	6
Gráfico 5. Inversión real directa (IRD) e ingresos por operación como proporción total de ingresos corrientes. 2006-2011.....	7
Gráfico 6. Presión tributaria nacional (en porcentaje del PIB). 2003-2012.....	8
Gráfico 7. Cantidad de trabajadores incorporados a declaraciones juradas y masa salarial deflactada según salarios de 2003. 2003-2011.....	8

Gráfico 8. Estructura tributaria nacional proyectada 2012 (en millones de pesos y porcentajes sobre el total de ingresos).....	9
Gráfico 9. Gasto tributario, según origen de la exención. 2001-2012.....	10
Gráfico 10. Gasto tributario como porcentaje del PIB, según tipo de impuesto. 2001-2012.....	10
Gráfico 11. Ingresos tributarios proyectados y recaudados (en millones de pesos y diferencia en porcentajes). 2003-2011.....	12
Gráfico 12. Variación del presupuesto total por año (porcentual y por tipo de norma). 2002-2010	14
Tabla 1. Grandes rubros del Presupuesto 2012 (en millones de pesos y porcentajes de variación)	2
Tabla 2. Gasto por finalidad y función (en millones de pesos y porcentajes de variación)	3
Tabla 3. Programas de mayor difusión: metas físicas y recursos	4
Tabla 4. Variación del presupuesto original, por jurisdicción. 2010.....	15
Tabla 5. Proyectos de Presupuesto, Presupuestos aprobados y ejecutados: algunos números significativos (en pesos y porcentajes de variación)	16
Tabla 6. Montos presupuestados para subsidios. Energía y Transporte. 2012.....	19

Resumen ejecutivo

El proyecto de Presupuesto 2012 resulta prometedor a primera vista. Dentro del gasto, una parte importante del aumento está destinado a la **Seguridad social**, lo que indica que se está calculando acertadamente el impacto de la ley de movilidad sobre las jubilaciones y pensiones. Otros rubros que aumentan más que el promedio (aunque son más pequeños) son **Ciencia y Técnica, y Agua Potable y Alcantarillado**.

Conocida la importancia del primero para el desarrollo, cabe destacar la enorme relevancia de la inversión en agua y cloacas para la salud y el bienestar de la población. En el año 2000 la Argentina asumió como uno de los compromisos para los Objetivos de Desarrollo del Milenio aumentar la cobertura de la red de agua potable y cloacas para 2015 hasta alcanzar un 90% de la población en el primer caso y, un 75% en el segundo. Sin embargo, de acuerdo a los datos del Censo Nacional 2010, no se han visto avances significativos en la última década: un 83% de los hogares tiene acceso a la red de agua y sólo un 53% accede a la red de cloacas. Estas cifras lucen peor en algunas provincias. Por tanto, el aumento en la inversión en estos rubros es bienvenido dado que marca la prioridad de esta cuestión para el gobierno.

También las erogaciones en **Energía y Transporte** parecen perseguir una reclamada racionalidad. Si bien se mantienen altos los subsidios, una porción creciente de los recursos estimados en el presupuesto se estaría destinando a inversión, lo cual debería ayudar a eliminar los cuellos de botella, a generar más producción local y a facilitar la política gradual de reducción de los subsidios implementada recientemente.

Las cuentas del Presupuesto 2012 se presentan prácticamente equilibradas: se espera un aumento de 22,5% en los ingresos públicos (cifra creíble aunque la inflación en el Presupuesto esté subestimada) mientras que se prevé una desaceleración relativa del gasto, que aumentaría 19%. De cumplirse, no se repetiría el déficit de 2011, previsto en \$12.000 millones. Esto contribuirá a moderar el ciclo, poner paños fríos a la inflación y generar el superávit necesario para amortiguar los efectos de una posible desaceleración del crecimiento producto de la crisis internacional.

Sin embargo, **persisten algunos vicios en el articulado que debilitan el sustento institucional del Presupuesto:** el artículo 22 suspende la obligación de ahorrar en el fondo anticíclico, tal como se viene haciendo desde 2006. El artículo 61 deja sin efecto objetivos de estabilidad sustanciales contenidos en la ley de responsabilidad fiscal. Además, se permite un monto de endeudamiento ampliamente generoso y poco transparente: el artículo 42 autoriza al Gobierno nacional a tomar deuda por \$138 mil millones. Más adelante, el artículo 46 faculta al Ministerio de Planificación a emitir deuda por US\$ 9.178 millones, equivalentes a unos \$43 mil millones, y en paralelo, se le permite al Poder Ejecutivo ampliar el Presupuesto por este monto, en el caso en que se concretasen estas operaciones. Es decir que, de manera elíptica, el proyecto de ley de Presupuesto ya está aprobando una ampliación del Presupuesto por un 8% y, así, desdibujando el resultado fiscal del ejercicio 2012.

Estos vicios se ven agravados durante el ejercicio a partir de las constantes modificaciones que sufre el Presupuesto luego de ser aprobado por el Congreso. El uso de “superpoderes” y **Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)** permite al Poder Ejecutivo hacer prácticamente lo que desee con el Presupuesto nacional. En este punto, cabe destacar el débil papel que ha jugado la oposición en todos estos años: no ha sido capaz de fortalecer el rol del Congreso en el proceso presupuestario. La derogación de los “superpoderes” y la jerarquización del Presupuesto como una herramienta de discusión y planificación de políticas públicas y de compromiso de gobierno con la sociedad son deudas pendientes.

Introducción

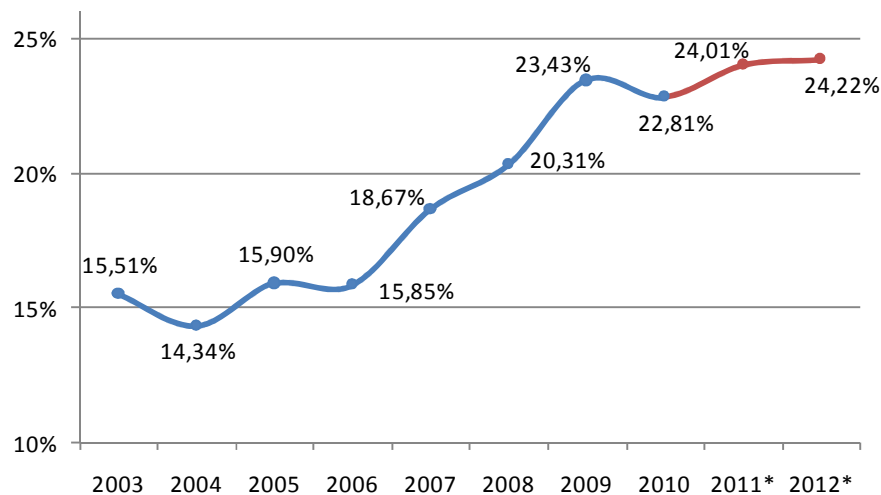
La cercana renovación del Congreso es una buena oportunidad para fortalecer el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Si bien en las últimas décadas se consolidó la tendencia a la delegación de facultades hacia el Ejecutivo, nunca es tarde para que el Congreso retome sus funciones y así generar un cambio positivo en el proceso de políticas públicas.

El momento de aprobar la Ley de Presupuesto es clave dentro del proceso presupuestario y requiere que los legisladores cuenten con información suficiente para tomar tal decisión. Este documento analiza los principales puntos del proyecto de ley del Ejecutivo para el próximo año: ¿cuáles son los programas más importantes para el Gobierno en 2012? ¿Qué partidas de gasto son las que más aumentan? ¿Qué resultado está previsto para el próximo ejercicio? ¿Son acertadas las proyecciones macroeconómicas? Estos temas, sumados al nivel esperado de ingresos tributarios, al papel de las modificaciones al Presupuesto, los artículos que se repiten año a año, la continuidad de la suspensión de la Ley de Responsabilidad Fiscal, el nivel de transparencia presupuestaria y la discusión de los subsidios para 2012 son los ejes del presente trabajo, y constituyen el aporte de CIPPEC para fortalecer el debate público y jerarquizar el Presupuesto como guía de acción fundamental en un Estado democrático.

1. El gasto

Una de las características de las dos últimas administraciones ha sido el aumento sostenido del gasto público en términos absolutos y como porcentaje del PIB (**Gráfico 1**). Para el año 2012, y ante un panorama de crisis internacional, el Gobierno nacional se ha propuesto mantener el nivel en torno a 24% del PIB. Tomando en cuenta la priorización del gasto social y una situación de relativa solidez en las cuentas fiscales, esta cifra suena aceptable.

Gráfico 1. Gasto de la Administración Nacional como porcentaje del PIB. 2003-2012



* Según mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto 2012

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica y del mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

Un gasto del 24% del PIB significa erogaciones por \$505.130 millones, un monto 18,8% superior al estimado para 2011. Este incremento es similar al esperado en 2011 respecto de 2010, que se había incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto que no fue votado el año pasado. De los rubros más importantes del Presupuesto, los principales aumentos se registran en el pago de intereses de la deuda (con una variación nominal de 24%) y en las prestaciones de la Seguridad social (+22%) (Tabla 1). El 62% de los intereses a pagar son en moneda extranjera, por lo que una devaluación del peso mayor a la esperada incrementará la carga de este concepto en el gasto.

Tabla 1. Grandes rubros del Presupuesto 2012 (en millones de pesos y porcentajes de variación)

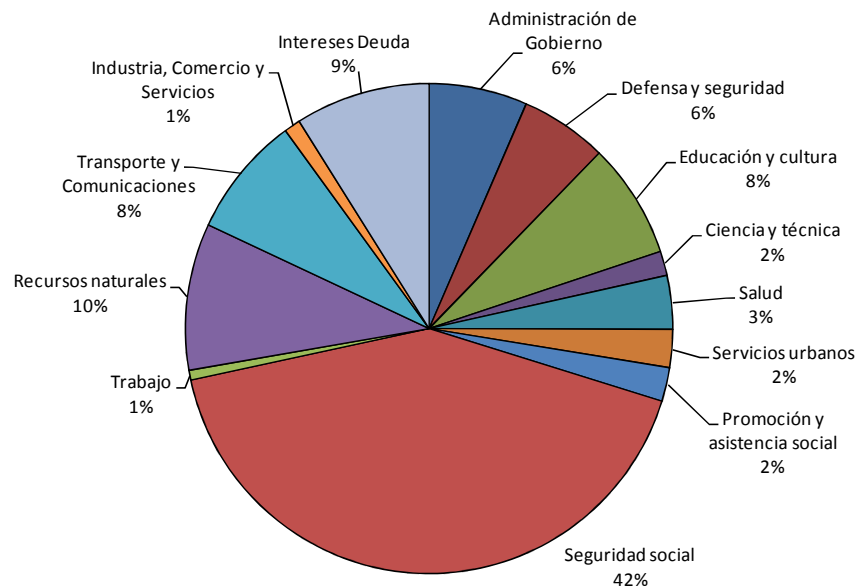
Concepto	2011	2012	Variación nominal		Variación real*	Var. resp. del total
			Monto	%		
Gastos corrientes	371.537,80	441.342,00	69.804,2	18,8%	8,4%	0,01%
Remuneraciones	47.480,70	56.353,70	8.873,0	18,7%	8,3%	-0,01%
Bienes y servicios	19.665,10	22.121,10	2.456,0	12,5%	2,7%	-0,24%
Intereses	36.146,80	44.808,40	8.661,6	24,0%	13,2%	0,37%
Prestaciones de la Seguridad Social	144.482,20	176.439,80	31.957,6	22,1%	11,5%	0,96%
Transferencias corrientes	123.727,00	141.572,30	17.845,3	14,4%	4,4%	-1,06%
Otros	36,00	46,70	10,7	29,7%	18,4%	0,00%
Gastos de capital	53.769,40	63.787,90	10.018,5	18,6%	8,3%	-0,01%
Inversion Real Directa	16.998,10	19.397,80	2.399,7	14,1%	4,2%	-0,16%
Total	425.307,2	505.130,0	79.822,8	18,8%	8,4%	

* Las variaciones reales fueron calculadas utilizando un promedio simple del IPC y de IPM previstos en las proyecciones del mensaje de elevación del proyecto de ley de Presupuesto 2012.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del mensaje de elevación del proyecto de ley de Presupuesto 2012.

El Gráfico 2 muestra la distribución del gasto por función y la Tabla 2, el gasto por finalidad y función y las variaciones por cada concepto.

Gráfico 2. Composición del gasto 2012, por función (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del mensaje de elevación del proyecto de ley de Presupuesto 2012.

Tabla 2. Gasto por finalidad y función (en millones de pesos y porcentajes de variación)

	2011	2012	Variación nominal		Variación real	Var. resp. del total
			Monto	%		
Administración Gubernamental	29.842,7	32.857,2	3.014,5	10,1%	0,5%	-0,5%
Defensa y Seguridad	24.335,5	29.141,3	4.805,8	19,7%	9,3%	0,0%
Gasto Social	251.332,6	303.027,6	51.695,0	20,6%	10,1%	0,9%
Salud	14.986,7	17.939,3	2.952,6	19,7%	9,3%	0,0%
Promoción y Asistencia Social	9.630,9	11.294,3	1.663,4	17,3%	7,0%	0,0%
Seguridad Social	175.002,4	211.210,7	36.208,3	20,7%	10,2%	0,7%
Educación y Cultura	32.501,2	38.478,1	5.976,9	18,4%	8,1%	0,0%
Ciencia y Técnica	6.595,4	8.137,7	1.542,3	23,4%	12,6%	0,1%
Trabajo	2.664,6	3.276,4	611,8	23,0%	12,2%	0,0%
Vivienda y Urbanismo	5.104,0	5.423,4	319,4	6,3%	-3,0%	-0,1%
Agua Potable y Alcantarillado	4.847,4	7.267,7	2.420,3	49,9%	36,9%	0,3%
Servicios Económicos	83.414,0	94.994,5	11.580,5	13,9%	4,0%	-0,8%
Energía	36.330,0	43.209,6	6.879,6	18,9%	8,6%	0,0%
Comunicaciones	5.018,7	5.707,5	688,8	13,7%	3,8%	-0,1%
Transporte	32.521,8	34.795,3	2.273,5	7,0%	-2,3%	-0,8%
Otros	9.543,5	11.282,1	1.738,6	18,2%	7,9%	0,0%
Intereses de la Deuda Pública	36.382,4	45.109,4	8.727,0	24,0%	13,2%	0,4%
TOTAL	425.307,2	505.130,0	79.822,8	18,8%	9,2%	

* Las variaciones reales fueron calculadas utilizando un promedio simple del IPC y de IPM previstos en las proyecciones del mensaje de elevación del proyecto de ley de Presupuesto 2012.
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del mensaje de elevación del proyecto de ley de Presupuesto 2012.

A primera vista, resalta la **importancia que ha adquirido el gasto en Seguridad social** como porcentaje del gasto total (42%) desde la incorporación de nuevos beneficiarios en el año 2008. Su aumento interanual (20,7%) está relacionado con los dos incrementos en los haberes jubilatorios estipulados en la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria. Este concepto incrementa su participación en el gasto total, casi en un punto porcentual. Con él, los gastos sociales en su conjunto vuelven a sumar importancia en el gasto total.

Sin embargo, no podemos afirmar que los porcentajes de participación de cada función, y sus respectivos incrementos, se mantengan en estos niveles, dado que **con seguridad se ampliará el Presupuesto durante el ejercicio**.

- Si comparamos el gasto esperado para 2011 y el gasto observado en 2010 (\$ 329.034,2 millones), el incremento es de 29,3%.
- Mientas tanto, el crédito del Proyecto de Presupuesto 2012 es solamente 14% mayor al vigente en la actualidad (\$ 442.967 millones) –ampliado por mediante Decreto 1.764/2011 y Decisión Administrativa 1.144/2011 por un monto total de \$ 38.508 millones.

La diferencia entre ambos porcentajes muestra dos alternativas: o se modifican las partidas presupuestarias antes o después de la aprobación, o bien los aumentos nominales serán significativamente inferiores a los previstos en el mensaje de presupuesto. No debe sorprender que durante el año 2012 se vuelva a optar por las ampliaciones, y el gasto total termine siendo entre un 5% y un 10% mayor de lo presupuestado.

1.1. Los programas de mayor difusión: 6,9% del gasto social

El Gobierno nacional ha impulsado la difusión de algunos programas que considera estratégicos para la gestión y que son mencionados repetidas veces en los discursos oficiales: la

Asignación Universal por Hijo (AUH) y su reciente **extensión a mujeres embarazadas**, la distribución de netbooks a estudiantes secundarios a través del programa **Conectar Igualdad**, el **Plan Nacer**, el programa de **Ingreso Social con Trabajo** y el programa **Fútbol para Todos**. Estos programas comparten el objetivo de generar capacidades y garantizar la igualdad de oportunidades, ya sea con ingreso o con la formación de capital humano (con salud y educación). El monto total de recursos que insumen estos programas es \$20.894,8 millones, lo que representa el **6,9% del gasto social** (Tabla 3).

Tabla 3. Programas de mayor difusión: metas físicas y recursos

ANSES	Ministerio de Salud
Asignación Universal por Hijo y Embarazo	Plan Nacer
Presupuesto 2012: \$ 11.691,7 millones	Presupuesto 2012: \$ 566,8 millones
Variación entre presupuestos 2011-2012: 16,41%	Variación entre presupuestos 2011-2012: 49,11%
Beneficiarios: 3.667.950 niños 95.637 embarazadas	Beneficiarios: 3.751.280
Conectar Igualdad	Ministerio de Desarrollo Social
Computadoras a distribuir: 1.000.000	Ingreso social con Trabajo
Presupuesto 2012: \$ 3.223,2 millones	Presupuesto 2012: \$ 5.021,0 millones
	Variación entre presupuestos 2011-2012: 32,57%
Jefatura de Gabinete	Beneficiarios: 2.040.000
Fútbol para Todos	
Presupuesto 2012: \$ 698,7 millones	
Variación entre presupuestos 2011-2012: 1,16%	

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

- El mayor aumento, de 49,11%, corresponde al Plan Nacer, que continúa la ampliación de prestaciones a los beneficiarios; en el último año incorporó el tratamiento integral de cardiopatías congénitas. En su sitio de internet (www.plannacer.msal.gov.ar) declara haber realizado 30.184.976 prácticas desde su puesta en marcha. En la fase actual, las provincias financian parte del gasto total. Uno de los aspectos más destacables del Plan Nacer es la puesta en funcionamiento de un esquema de financiamiento por resultados, generando incentivos fuertes a una mejor prestación de servicios.
- Lo sigue en importancia el programa Ingreso Social con Trabajo, con un aumento de 32,57%, que se debe principalmente a la incorporación de nuevos beneficiarios.
- El aumento de la AUH, de 16,4%, podría ser insuficiente para cubrir nuevas incorporaciones al beneficio y también aumentar el monto de la asignación, que impida que pierda poder adquisitivo. Sería deseable que este programa recibiera futuras ampliaciones.
- Para el año 2012 se prevé repartir 1.000.000 de computadoras más dentro del programa Conectar Igualdad. De los \$ 3.223 millones de presupuesto, \$ 2.671,5 millones se destinarán para la compra de equipos.
- El programa Fútbol para Todos prácticamente no tendrá aumentos nominales. Sin embargo, el crédito vigente al 27 de noviembre de 2011, \$ 728,5 millones, ya supera en un 4% a su presupuesto para el año 2012. Otro programa que seguramente incrementará su presupuesto.

1.2. Agua y saneamiento: aún lejos de las metas de desarrollo

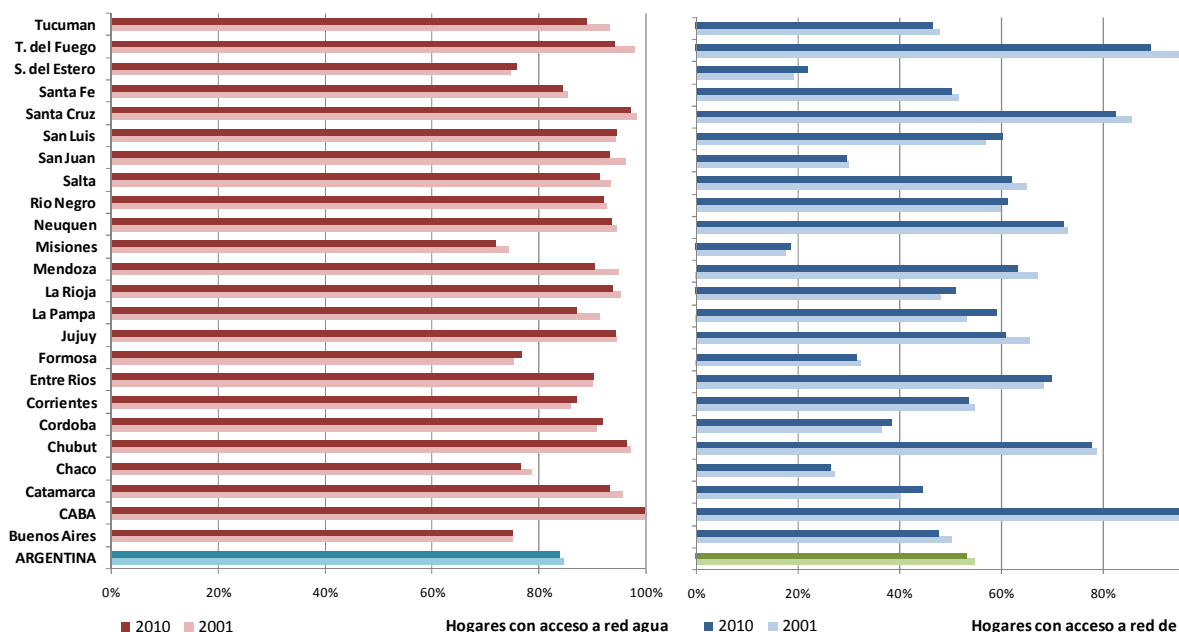
El mayor aumento porcentual para el ejercicio 2012 se registra en el sector de agua y alcantarillado: 49,9%. Es ejecutado principalmente por el Ministerio de Planificación, dentro del cual se destaca el Ente Nacional de Obras Hídricas y de Saneamiento (ENOHSA), y por la empresa estatal Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA). De los \$ 7.267,7 millones de gasto en el sector, \$1.554,2 millones (21,4%) corresponden al ENOHSA. Entre sus actividades se destaca el plan Agua+Trabajo, que realiza obras de provisión de agua potable a partir de la generación de puestos de trabajos en forma de cooperativas, y cuyo presupuesto para 2012 está previsto en \$51,9 millones. Sin embargo, aún cuando esto significa un enorme avance, que consolida la línea inaugurada en 2006 con la estatización de la empresa Aguas Argentinas, los resultados esperados para fines de 2012 no serán suficientes para alcanzar las metas comprometidas para 2015 en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los ODM constituyen una serie de metas que en el año 2000 se propusieron alcanzar los 192 países miembros de Naciones Unidas para 2015. Entre ellas, la reducción de la proporción de población sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Nuestro país se comprometió a llegar a una cobertura de 90% de acceso para el agua y de 75% para cloacas. La diferencia entre ambos servicios se debe a que históricamente se han priorizado las obras en agua, quizás porque su provisión es menos costosa y más fácil de realizar que la de saneamiento.

Los datos del Censo 2010 muestran una decepcionante realidad: prácticamente no han habido cambios desde 2001 en la proporción de hogares que posee estos servicios. A nivel nacional, solamente el 83,92% de los hogares está conectado a la red de agua potable; en el caso del sistema de cloacas, el 53,18%. Es cierto que este porcentaje aumenta cuando se consideran también otras alternativas, como el pozo séptico, pero no dejan de ser sustitutos no perfectos. Y es aún menor la proporción de afluentes que son procesados en forma previa a ser desechados al río o mar, con todas las implicancias que esto tiene en materia de salud pública y cuidado del medio ambiente.

Como se puede observar en el **Gráfico 3**, únicamente las provincias de Córdoba, Corrientes, Formosa y Santiago del Estero han mejorado el acceso a agua de red en más de 1%. Para el acceso a cloacas, solamente lo han hecho Catamarca, Entre Ríos, Río Negro, San Luis y Santiago del Estero. Sin embargo, en esta provincia y en Chaco, Misiones y San Juan, el déficit de saneamiento es muy preocupante: menos del 30% de los hogares tiene acceso a una red de cloacas.

Gráfico 3. Acceso a servicios de agua y saneamiento por provincia. 2001-2010

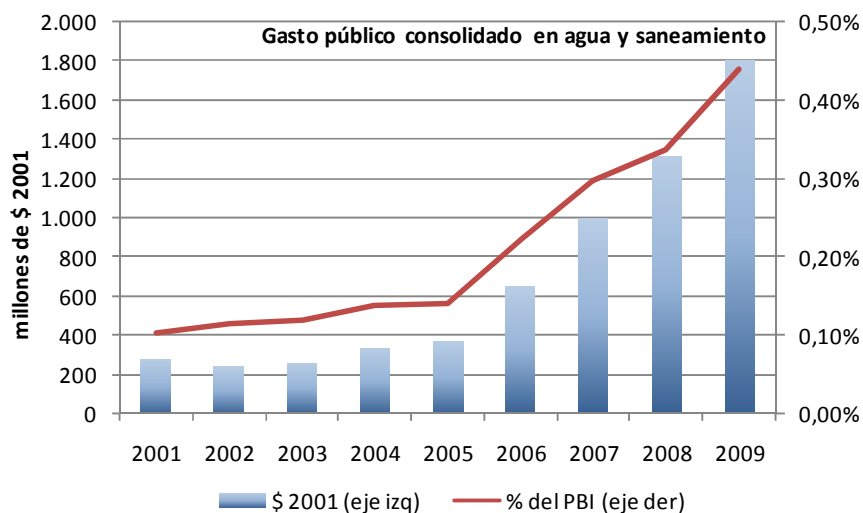


Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los Censos 2001 y 2010.

De cualquier forma, la provincia con mayores desafíos por delante es Buenos Aires: el 42% de la población del país que no tiene acceso a agua y más del 30% de la que no tiene acceso a saneamiento vive en los 24 partidos que integran el Gran Buenos Aires. Esos porcentajes ascienden a 60% y 44% respectivamente cuando se considera el total de la población de la provincia.

Es importante, sin embargo, destacar el aumento sostenido del gasto en el sector a partir de 2006, cuando se crea la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), para la provisión del servicio en la Ciudad de Buenos Aires y 17 partidos del conurbano (**Gráfico 4**).

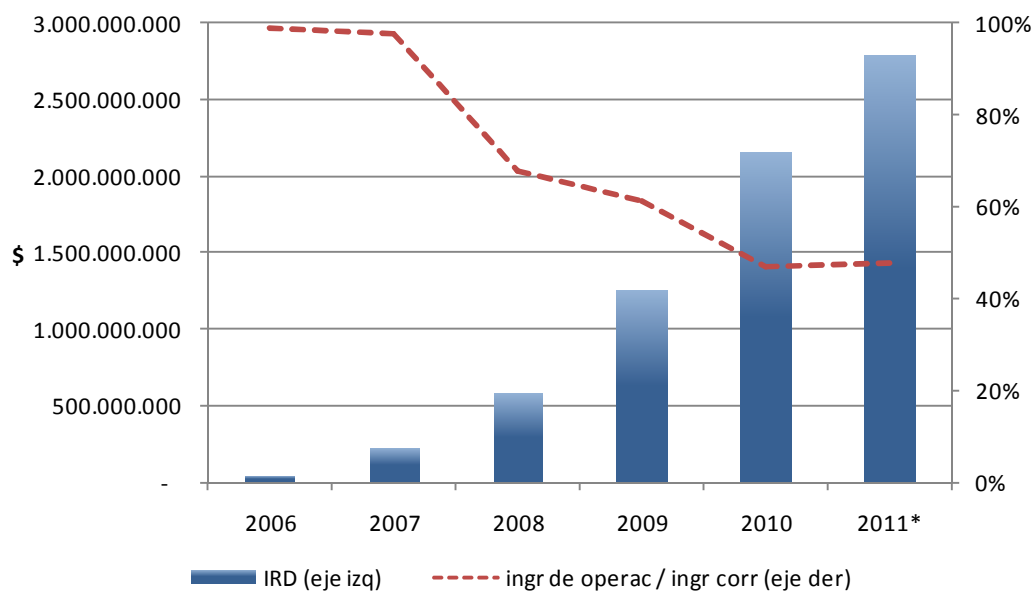
Gráfico 4. Evolución del gasto público consolidado en agua y saneamiento (en millones de pesos de 2001 y como porcentaje del PIB). 2001-2009



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica.

Precisamente, AySA ha anunciado en octubre de 2011 un ambicioso plan de inversión para llevar el acceso a estos servicios al 100% de la población en su área de operación. El monto que se destinará se estima por encima de los \$40 mil millones. Desde su creación, la inversión real directa ha crecido a una tasa promedio anual de más de 200%. Al mismo tiempo ha aumentado la dependencia de las transferencias de la Administración central: mientras que los ingresos por operación (tasas pagadas por los usuarios del servicio) se mantienen con pocos cambios, los gastos corrientes de la empresa han aumentado significativamente (**Gráfico 5**). Frente a la inminencia de un ajuste tarifario, debe prevalecer un criterio redistributivo en el consumo de agua: mientras se continúa la expansión de la red, los costos corrientes de la operación deben recaer en los sectores con mayores ingresos. Y así garantizar la sustentabilidad de la empresa a largo plazo.

Gráfico 5. Inversión real directa (IRD) e ingresos por operación como proporción total de ingresos corrientes. 2006-2011



* Según Presupuesto AySA para el año 2011.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos provistos por el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS).

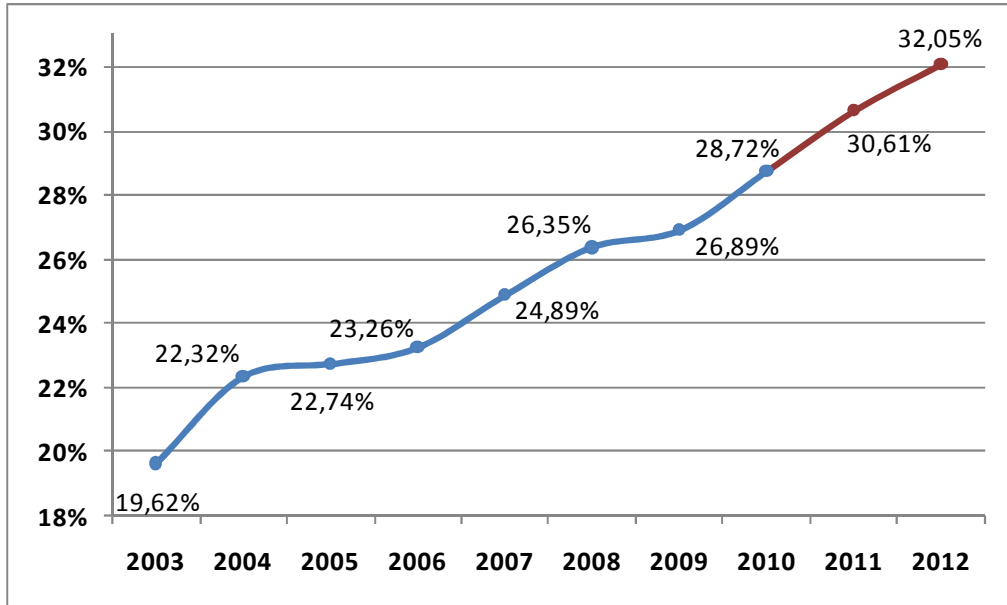
2. Los ingresos

2.1. Evolución de la estructura de ingresos

Según el mensaje que acompaña al proyecto de ley de Presupuesto 2012, **los ingresos tributarios y contribuciones del Sector público ascenderían a \$668.290 millones, un 23% mayores a los esperado en 2011**. De este monto, \$163.978 millones irían a las provincias y \$504.311 millones al Sector Público Nacional.

La **presión tributaria nacional continúa la tendencia ascendente** de los últimos años. Se espera que para 2012 llegue al 32,05% (**Gráfico 6**).

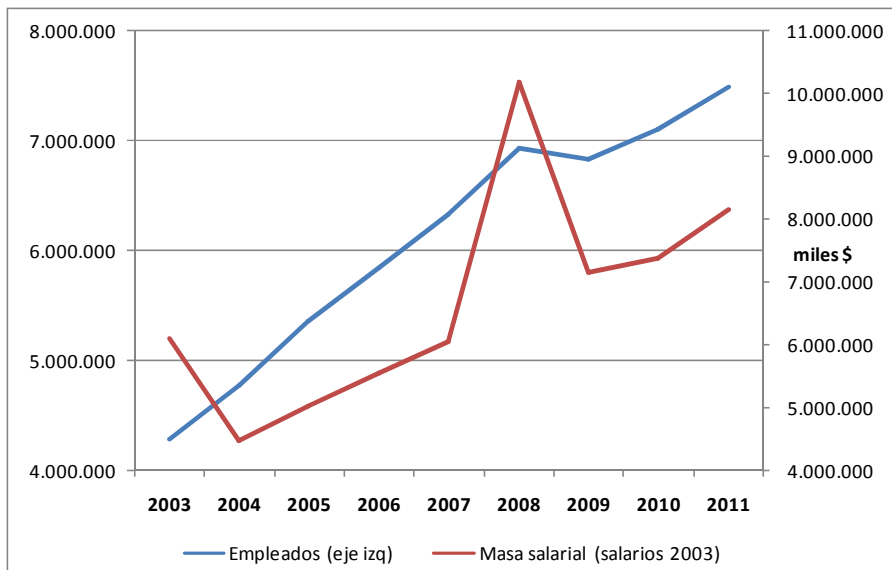
Gráfico 6. Presión tributaria nacional (en porcentaje del PIB). 2003-2012



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y mensaje de elevación del proyecto de ley de Presupuesto 2012.

Para explicar la mayor presión tributaria, por lo general, se citan el crecimiento de la economía y la inflación. Sin embargo, no debe descartarse el incremento en la formalización del trabajo registrada en la economía argentina. Por ejemplo, como se puede observar en el **Gráfico 7**, la cantidad de trabajadores incorporados al mercado formal ha crecido a una tasa prácticamente constante de 7% anual hasta la crisis de 2008, y muestra una recuperación a partir de 2009.

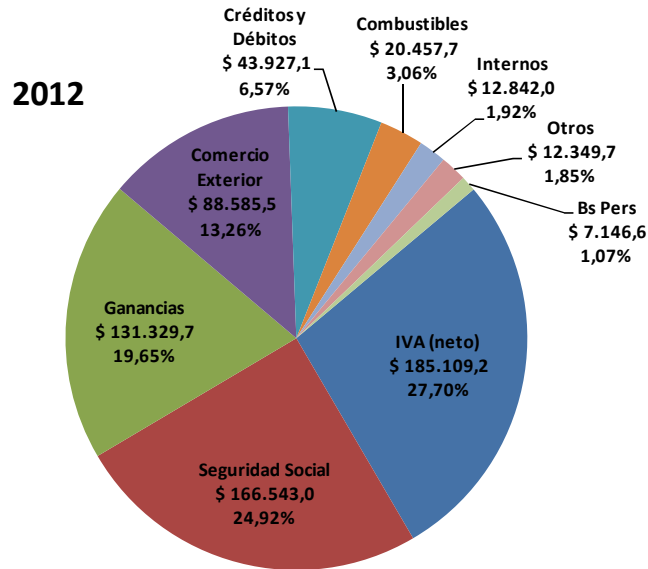
Gráfico 7. Cantidad de trabajadores incorporados a declaraciones juradas y masa salarial deflactada según salarios de 2003. 2003-2011



La masa salarial se deflactó utilizando el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) con base junio 2003.
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Informe de Seguridad Social, AFIP.

En 2012 no se esperan cambios en cuanto a la estructura tributaria (Gráfico 8). El impuesto más importante en la recaudación es el Impuesto al Valor Agregado -IVA- (27,7% del total). Le siguen: los aportes y contribuciones a la Seguridad social (24,9%), el impuesto a las Ganancias (19,7%) y los ingresos provenientes del Comercio exterior (13,3%).

Gráfico 8. Estructura tributaria nacional proyectada 2012 (en millones de pesos y porcentajes sobre el total de ingresos).



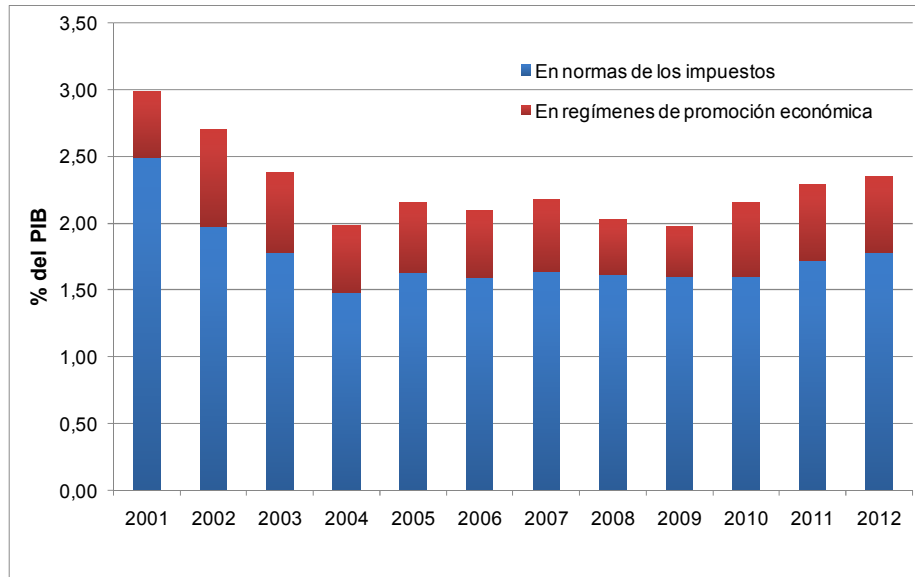
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del mensaje de elevación del proyecto de ley de Presupuesto 2012.

2.2. Exenciones impositivas: el gasto tributario

Como en años anteriores, en este Informe de Proyecto de Presupuesto 2012 elaborado por CIPPEC dedicamos un apartado a analizar el gasto tributario, es decir, los ingresos que se dejan de recaudar a causa de excepciones a las reglas impositivas.

El Gobierno estima el gasto tributario total para 2012 en \$49.067,1 millones, que equivalen al 2,35% del PIB. De este monto, tres cuartas partes surgen de exenciones a las normas impositivas y el cuarto restante es el resultado de diversos regímenes de promoción económica (Gráfico 9). Comparado con años anteriores, se observa una leve suba; el gasto tributario equivalía a 2,14% del PIB en 2010 y a 2,29% en 2011.

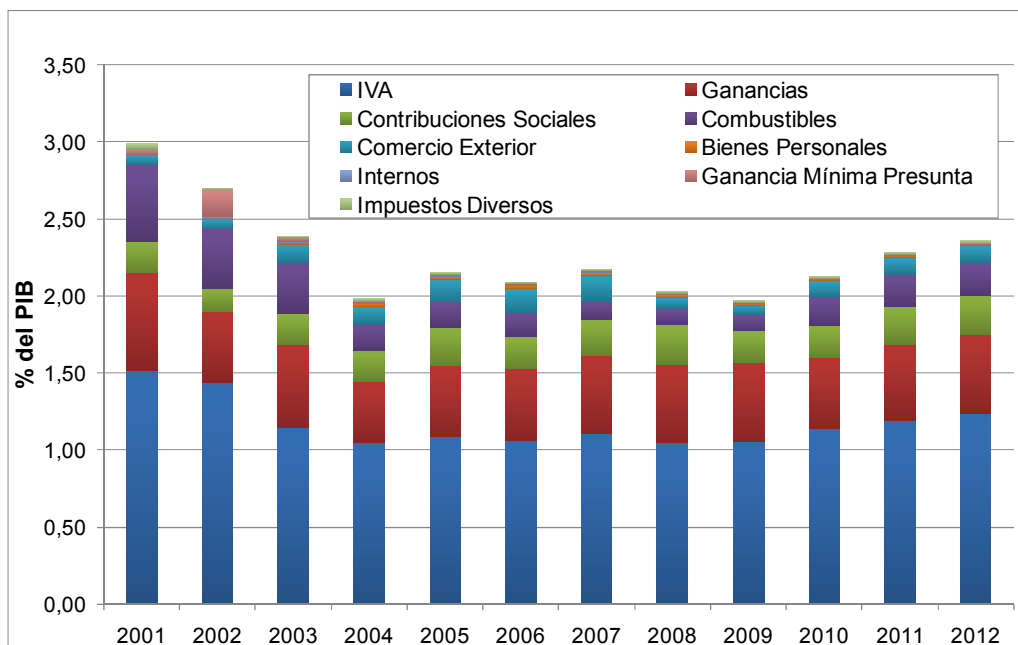
Gráfico 9. Gasto tributario, según origen de la exención. 2001-2012



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Un análisis del gasto tributario por tipo de impuesto estimado para 2012 ayuda a distinguir su origen. Como se ve en el **Gráfico 10**, del total de 2,35% del PIB, algo más de la mitad (1,23% del PIB) proviene de exenciones al IVA y una quinta parte (0,51% del PIB) de exenciones al Impuesto a las Ganancias. Las exenciones a las Contribuciones Sociales y los subsidios implícitos a los combustibles equivalen a 0,26% del PIB y 0,21% del PIB, respectivamente. Estas proporciones se han mantenido relativamente estables durante los últimos años.

Gráfico 10. Gasto tributario como porcentaje del PIB, según tipo de impuesto. 2001-2012



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Lo que no está previsto es un sistema de revisión de las exenciones impositivas, a tal punto que, en varios casos, se las trata como “derechos adquiridos”. No obstante, dado que las exenciones introducen distorsiones e inequidades, su diseño debería prever una revisión periódica. Un ejemplo de esto es la exención del impuesto a las ganancias que desgrava los ingresos provenientes de inversiones financieras, ya que discrimina contra los ingresos salariales que tributan normalmente. Entre provincias, los regímenes de promoción económica también introducen algunas inequidades, por lo que deberían revisarse haciendo un diagnóstico actualizado de la situación de desarrollo relativo de las distintas regiones.

A partir de la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), el Gobierno publica **un documento relativamente detallado sobre los gastos tributarios** que sigue las recomendaciones internacionales de “mejores prácticas”. Esto es algo para destacar en términos de transparencia fiscal y puede constituir el primer paso necesario para esa revisión sugerida.

2.3. La necesidad de una reforma tributaria

Reconocida la necesidad de financiamiento del gasto público, la presión tributaria creciente podría no representar per se un problema. Sin embargo, **la estructura tributaria en nuestro país es levemente regresiva**. De los principales rubros de la recaudación, el único que puede ser considerado “progresivo” es el impuesto a las Ganancias. En este sentido, hay lugar para una reforma que le dé mayor peso en el total de la recaudación.

Si bien el IVA posee como virtud la facilidad de recaudación, su impacto en el ingreso es porcentualmente mayor en los sectores más pobres. Existen proyectos de ley con trámite parlamentario que proponen modificaciones para eliminar el tributo en los productos que integran la canasta básica (5157-D-2011, 2993-D-2011, 2070-D-2011, 0066-D-2011), y otros, la exención del pago para quienes perciban la AUH (3012-D-2011, 1953-D-2011, 1077-D-2011) o para jubilados (2987-D-2011). La debilidad de estos proyectos radica en que las exenciones a un impuesto siempre introducen ciertas distorsiones y amplían la posibilidad de su elusión.

En cambio, **el impuesto a las Ganancias, un impuesto naturalmente progresivo, brinda una oportunidad para aumentar su importancia en la estructura tributaria**. Las más recientes modificaciones han aumentado los montos deducibles –por ley, por decreto o por resolución– frenando la expansión de su base imponible. El principal argumento utilizado para respaldar estos cambios sostiene que el aumento nominal en los salarios acompaña el movimiento de precios y, por lo tanto, debe mantenerse constante el nivel de ingresos a partir del que se tributa este impuesto. Sin embargo, se debe tener en cuenta que **sólo un 4% de los trabajadores paga el impuesto a las Ganancias**.

De cualquier manera, **una reforma debe plantear una mirada integral de todos los tributos**. Preservando el nivel de ingresos fiscales, se deben buscar las alternativas más progresivas, donde la carga tributaria tenga menor peso proporcional en los sectores de menores ingresos. Darle mayor peso al impuesto a las Ganancias significa incrementar la base imponible; y, complementariamente, una reducción de la alícuota del IVA compensaría a quienes comiencen a pagar el impuesto a las ganancias. Incluso una medida de este tipo podría generar un freno al incremento de precios en el corto o mediano plazo.

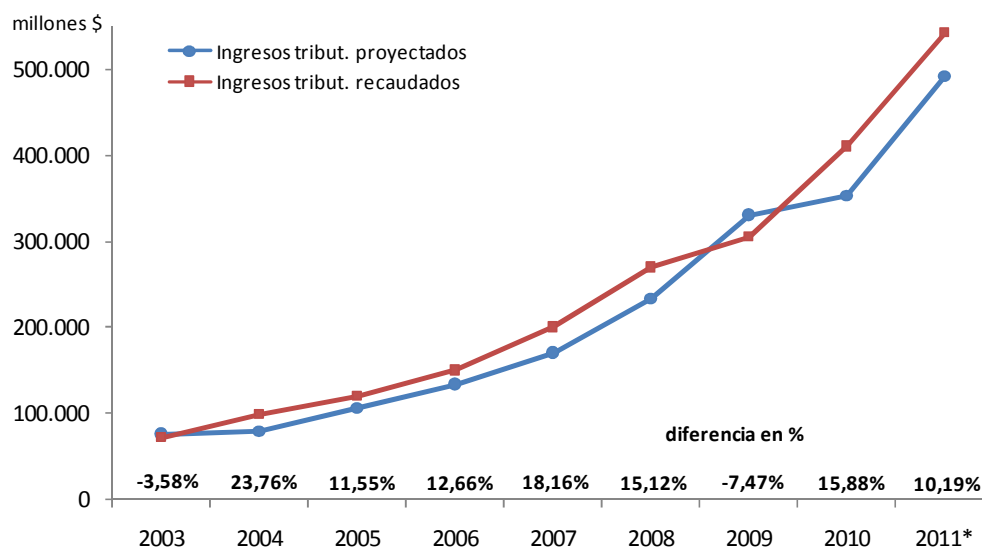
3. Superávit primario, sí; superávit financiero, tal vez

La falta de confianza en las estadísticas oficiales y la subestimación de recursos han dirigido la atención a las proyecciones macroeconómicas. Con la excepción de 2009, un año de

crisis internacional, **los ingresos presupuestados han sido menores a los efectivamente recaudados** desde 2003 (Gráfico 11).

El cálculo estimado para 2012 pareciera achicar la posibilidad de diferencias. En primer lugar, porque el escenario internacional para 2012 nos acerca al de 2009. Es de esperar un freno al crecimiento de las exportaciones, lo que dejaría a los derechos de exportación a merced de la suba del tipo de cambio. A su vez, las expectativas de crecimiento están levemente por debajo del nivel de crecimiento que se incluye en el Presupuesto. Esto se traduciría en una menor recaudación de impuestos como IVA y Ganancias.

Gráfico 11. Ingresos tributarios proyectados y recaudados (en millones de pesos y diferencia en porcentajes). 2003-2011



*Estimado según datos del proyecto de ley de Presupuesto 2012.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de AFIP y Secretaría de Hacienda.

El punto cuestionable del proyecto de ley de Presupuesto 2012 es el gasto, y con él, el resultado. El aumento del gasto total presupuestado de 18,8% parece difícil de sostener: es un freno en comparación con el aumento promedio anual de 31% desde 2007. A esto se suma la práctica de ampliar el Presupuesto hacia fines del ejercicio fiscal.

Si se cumplieran en 2012 las proyecciones previstas en el proyecto de ley de Presupuesto, el superávit primario rondaría los \$ 46.254,6 millones, y el financiero, los \$1.446,2 millones. En términos del PIB proyectado serían 2,22% y 0,07%, respectivamente. De esta forma, un leve cambio en el nivel de gasto podría transformar un superávit en un déficit. Si el gasto fuese un 5% mayor (es decir, 25% de aumento respecto de 2011) el superávit primario se reduciría casi a la mitad, \$24.075,4 millones, y el financiero se transformaría en un déficit de \$20.732,6 millones.

4. Artículos adictivos en el proyecto de ley de Presupuesto 2012

La Argentina se ha destacado históricamente por un reiterado autoboicot fiscal: una vasta trayectoria de indisciplina fiscal y mal uso de los fondos públicos que aún hoy nos dejan en las posiciones más altas de percepción de la corrupción. Ante ello, y siguiendo las mejores prácticas internacionales en cuanto a la presupuestación en democracia, nuestros gobernantes

han aprobado varias leyes que buscan limitar los grados de libertad con los que se manejan los recursos públicos a través del Presupuesto nacional.

En este sentido, la **Ley de Administración Financiera** (Ley 24.156) de 1992 contribuyó a limitar ciertos desvíos presupuestarios. Por ejemplo, para aumentar el gasto o el endeudamiento a lo largo del año, o para incrementar los gastos corrientes (inflexibles a la baja) en detrimento de los gastos de capital, o para realizar cambios de asignación entre las 5 finalidades en las que se clasifica el Presupuesto es necesario contar con autorización del Congreso.

Además, el **Régimen de Convertibilidad Fiscal** (Ley 25.152) de 1999 establecía la necesidad de crear un Fondo Anticíclico para incentivar el ahorro en las épocas de abundancia y así poder estimular fiscalmente a la economía en períodos de desaceleración. Por último, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917) de 2004 buscó limitar los incrementos del gasto año a año y el nivel de endeudamiento del Gobierno nacional y de las Provincias.

Poco se han respetado estos límites, independientemente de la gestión de la que hablemos. **El proyecto de ley de Presupuesto 2012 no será la excepción: se esconden en su articulado todas las trampas para sortear los escasos límites establecidos por nuestras leyes.**

Así, el artículo 22 **suspende la obligación de ahorrar en el fondo anticíclico**, tal como se viene haciendo desde 2006. El artículo 61 **deja sin efecto los objetivos buscados por la ley de responsabilidad fiscal** en lo que se refiere a impedir un aumento de gastos por encima del producto, evitar el financiamiento de gasto corriente con venta de activos, lograr un resultado equilibrado y limitar los intereses de la deuda para que no superen el 15% de los recursos corrientes.

Durante varios años las leyes de Presupuesto contenían un artículo que eliminaba las restricciones mencionadas de la Ley de Administración Financiera, pero con la aprobación de la Ley 26.124 de 2006, llamada "**ley de superpoderes**", ya ni siquiera se hace necesaria esa cláusula. De hecho, el proyecto de ley de Presupuesto 2012 avanza un poco más al **permitir un monto de endeudamiento ampliamente generoso y poco transparente**: en primer lugar, se autoriza al Gobierno nacional a tomar deuda por \$138 mil millones. Pero en un artículo posterior faculta al Ministerio de Planificación a emitir deuda por US\$ 9.178 millones, equivalentes a unos de \$43 mil millones. Y, además, permite al Poder Ejecutivo ampliar el presupuesto por ese monto en caso de concretarse estas operaciones. Es decir que, de manera elíptica, ya está permitiendo una ampliación del Presupuesto por un 7% y desdibujando, desde el vamos, el resultado fiscal del ejercicio 2012.

Por supuesto, si esta ausencia de límites no alcanza, siempre están los **Decretos de Necesidad y Urgencia**, utilizados cada año para incorporar recursos adicionales. Por ejemplo, en 2007 se llegó al extremo de aumentar 30% el presupuesto aprobado por el Congreso, la mitad de este aumento fue realizado con Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

Hay otros detalles de color: el artículo 18 permite **financiar sin tope el déficit de Aerolíneas Argentinas y Austral**. Y se da continuidad en el artículo 27 a la Ley 26.360 de Promoción de Inversiones (LPI) que en rigor ameritaría su tratamiento en una ley separada en la cual se fundamente y se evalúe su impacto, tal y como fue efectuado en 2008 extendiendo el régimen hasta octubre de 2010.

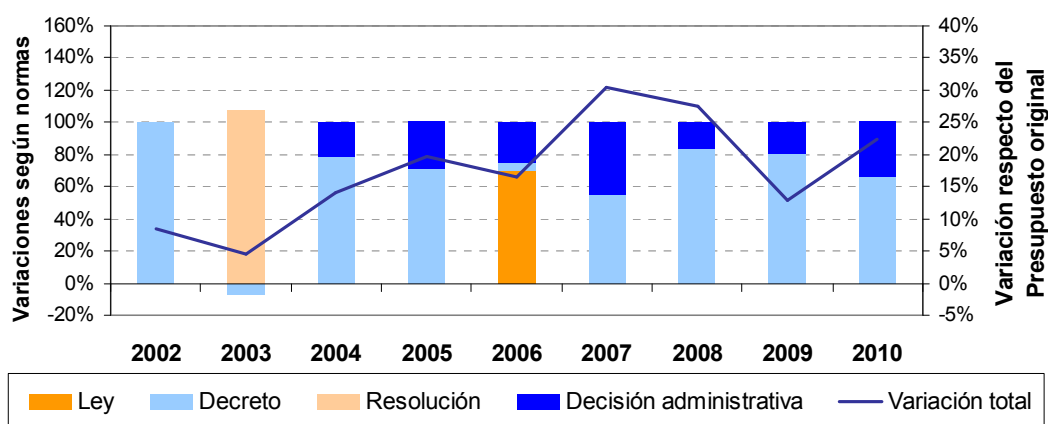
Manejar sin límites los recursos públicos trae efectos colaterales indeseados en el corto y en el largo plazo, aun cuando a priori puede ser atractiva la idea de manejar los recursos públicos casi sin control. Sólo con una intuición paranormal y la fórmula perfecta puede la ausencia de límites tornar a un Gobierno en un planificador benevolente ideal.

5. A no repetir errores

En la teoría económica se considera al Presupuesto como uno de los instrumentos más importantes y apropiados para cumplir eficientemente la función de gobernar; debiera ser una “guía de acción” que minimice la necesidad de tomar decisiones improvisadas. En este contexto, su aprobación constituye un acto legislativo indispensable en el cual los representantes del pueblo (el Congreso) avalan un plan de gobierno. Hasta allí, la teoría. La práctica ha sido distinta.

El proyecto de ley de Presupuesto que presenta anualmente el Ejecutivo poco tiene que ver con lo que se ejecuta en el transcurso del ejercicio. En el período 2002-2010, **la diferencia entre el Presupuesto total aprobado y el ejecutado a fines del año varió entre un 4,5% y un 30,4% (Gráfico 12)**. En 2010, una vez aprobado fue aumentado por el Ejecutivo en 24%: un tercio de estas ampliaciones se realizaron por medio de decisiones administrativas del Jefe de Gabinete (por medio de los “superpoderes”) y el resto, por decreto. Si bien el mayor número de modificaciones se introducen por decisiones administrativas, los decretos involucran montos sustancialmente mayores.

Gráfico 12. Variación del presupuesto total por año (porcentual y por tipo de norma). 2002-2010



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Boletín Oficial e Infoleg.

En términos absolutos, del monto total de ampliaciones en 2010 (unos \$61 mil millones) más del 70% se destinó a tres jurisdicciones: 30% al Ministerio de Trabajo, 21% al Ministerio de Planificación y 21% a la “Jurisdicción 91”, que representa a las Obligaciones a Cargo del Tesoro. Esta última jurisdicción incluye los gastos originados por compromisos del Tesoro Nacional y que por sus características especiales no pueden asignarse a las restantes jurisdicciones. Más del 60% de su presupuesto se destina a subsidios a privados y empresas públicas.

En términos relativos, puede verse en la **Tabla 4** que las jurisdicciones que más recibieron ampliaciones de su presupuesto original de gastos fueron: Obligaciones a cargo del Tesoro, Ministerio de Planificación, Ministerio de Desarrollo y Ministerio de Justicia (todas ampliaron más de un 30% su presupuesto por medio de modificaciones presupuestarias).

Tabla 4. Variación del presupuesto original, por jurisdicción. 2010

Jurisdicción	Presupuesto original (en miles de pesos)	Reasignaciones (en miles de pesos)	% que representan las ampliaciones en el presupuesto original
Obligaciones a cargo del Tesoro	21.472.114	12.893.976	60,05%
Min. de Planif. Fed., Inv. Públ. y Svcs.	38.830.178	13.034.421	33,57%
Min. de Desarrollo Soc.	14.393.319	4.688.952	32,58%
Min. de Justicia, Seg. y DDHH	13.282.001	4.126.852	31,07%
Poder Legislativo Nacional	1.532.091	444.773	29,03%
Min. del Interior	1.045.320	285.685	27,33%
Min. de Econ. y Finanzas Públicas	1.376.159	339.409	24,66%
Min. de Trab., Empleo y Seg. Soc.	104.660.680	18.440.034	17,62%
Min. de Educación	15.612.758	2.649.170	16,97%
Min. de Salud	5.665.272	908.906	16,04%
Presidencia de la Nación	1.693.963	263.329	15,55%
Ministerio Público	863.102	110.195	12,77%
Min. de Defensa	12.605.513	1.549.918	12,30%
Jefatura de Gabinete	2.391.759	266.153	11,13%
Poder Judicial de la Nación	3.399.380	358.000	10,53%
Min. de Agric., Ganadería y Pesca	5.167.973	489.263	9,47%
Min. de Relac. Ext., Com. Int. y Culto	1.986.021	152.511	7,68%
Min. de Ciencia, Tec. e Innovación Prod.	2.115.730	130.439	6,17%
Ministerio de Industria y Turismo	1.110.537	1.832	0,16%
TOTAL	249.203.871	61.133.819	

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Boletín Oficial e Infoleg.

En el marco del recalentamiento de la disputa Gobierno-oposición en las puertas de un año electoral, a fines de 2010 el Congreso no aprobó el Presupuesto 2011; según se argumentó, por ser “poco realista” el proyecto del Poder Ejecutivo. La ley argentina prevé esta situación (en el artículo 27 de la Ley 25.156 de Administración Financiera), y determina que, en estos casos, debe regir una prórroga de la norma que estuvo vigente el año anterior con las modificaciones que el Ejecutivo considere necesarias. De esta forma, la estrategia de la oposición de no aprobar el proyecto de ley de Presupuesto del Ejecutivo tuvo como único resultado restar calidad institucional al proceso presupuestario y otorgar mayor discrecionalidad al Ejecutivo para el manejo de los fondos públicos. Así lo demuestran los números.

El proyecto de Presupuesto que presentó el Ejecutivo para el ejercicio 2011 preveía un total de gastos por \$372.912 millones. En su lugar rigió para este año la prórroga del Presupuesto 2010, que estipulaba gastos por \$273.129 millones. No obstante, en enero de 2011, el Jefe de Gabinete para distribuir los créditos presupuestarios a las entidades de gobierno sumó un total de \$380.417 millones (Decisión administrativa 1/2011). Es decir, un monto casi 40% mayor al aprobado en el Presupuesto de prórroga, y un 2% mayor al del Proyecto que se había presentado originalmente para 2011 y que el Congreso no aprobó.

Las modificaciones realizadas durante 2011 (en base a datos hasta el 27 de noviembre), alcanzaron un monto 16,44% mayor al previsto en la decisión administrativa de enero de 2011, lo que corresponde a unos \$62.500 millones. De este total, el 50% (\$31.153 millones) fue incluido en el Presupuesto mediante el uso de “superpoderes”, lo que demuestra la importancia de este instrumento para la introducción de modificaciones en los Presupuestos año tras año.

Tabla 5. Proyectos de Presupuesto, Presupuestos aprobados y ejecutados: algunos números significativos (en pesos y porcentajes de variación)

	Pesos
Proyecto de Presupuesto 2011 (no aprobado)	372.911.936.778
Presupuesto de Prórroga para 2011 (aprobado)	273.129.423.917
Decisión Administrativa (DA) de distribución	380.416.534.230
Presupuesto vigente al 27 de noviembre de 2011	442.967.755.000

	Porcentaje
Diferencia entre Proyecto y DA de distribución	-2,01%
Diferencia entre Aprobado y DA de distribución	-39,28%
Diferencia entre Aprobado y vigente	-62,18%
Diferencia entre DA de distribución y vigente	-16,44%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de Infoleg, de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración financiera Pública (ASAP) y del Ministerio de Economía.

Una vez más, en 2011, se corrobora una práctica identificada por CIPPEC en un estudio realizado en 2009¹: los montos más importantes se incluyen en el Presupuesto mediante DNU. Este año, la mitad de las ampliaciones se incluyeron en el Presupuesto por medio de un único Decreto de Necesidad y Urgencia emitido recientemente (18 de noviembre) que amplía el Presupuesto vigente en \$29.000 millones. Una vez más, también, se repite la tendencia respecto de los mayores beneficiarios de estas ampliaciones: primero, el Ministerio de Trabajo, que recibe una ampliación presupuestaria de \$13.000 millones, y luego el Ministerio de Planificación, con una ampliación de \$4.400 millones. Por último, existe un 3% de ampliaciones que se viabilizan por medio de los artículos que otorgan estas facultades al Ejecutivo en las leyes presupuestarias de cada año (en este caso, la Ley de 2010, prorrogada para 2011).

De lo anterior, surge que las mejores estrategias legislativas para que el Congreso recupere el rol clave en el proceso presupuestario son distintas a las ensayadas hasta ahora. Por un lado, el **fortalecimiento de sus capacidades técnicas para mejorar el debate del Presupuesto al momento de su aprobación y el control durante su ejecución.** Por otro lado, la **derogación de los “superpoderes”.** En su reemplazo, podría establecerse un permiso al Ejecutivo para que pueda modificar el Presupuesto en casos de emergencia², con un tope máximo de, por ejemplo, 5% del total del Presupuesto aprobado. Estas medidas ayudarían a jerarquizar al Presupuesto nacional, de modo de tornarlo un verdadero compromiso de gobierno.

6. La transparencia en agenda

La transparencia es un ámbito en el que siempre es posible mejorar. **Argentina obtuvo el mismo puntaje (56/100) en las últimas dos mediciones sobre transparencia presupuestaria** que realizó el International Budget Partnership (IBP), en los años 2008 y 2010. Sus principales falencias continúan sin ser corregidas. En nuestro país no se generan ni se publican dos de los

¹ Ver al respecto Dborin, Daniela y Filc, Gabriel: “Discutir los DNU además de los superpoderes”, Documento de Políticas Públicas N°66 / Recomendación, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2009.

² Por ejemplo, ante sucesos como la entrada en actividad del volcán Puyehue sucedido durante este año, para el cual se destinaron en octubre \$30.000 millones por medio de la Decisión Administrativa 720/2011 del Jefe de Gabinete, en uso de los superpoderes.

ocho documentos presupuestarios clave que recomiendan las buenas prácticas internacionales: el informe o revisión de mitad de año y el presupuesto ciudadano.

La **revisión de mitad de año** es un informe que debiera realizar el Ejecutivo sobre los primeros seis meses de cada ejercicio fiscal, a fin de explicar cualquier modificación de los supuestos económicos que afectan las políticas presupuestarias aprobadas para el año en curso. Incluso en esta instancia podría hacerse una actualización del Presupuesto vigente, que incluyera las modificaciones presupuestarias que se introdujeron durante la primera mitad del año.

Por otra parte, también se recomienda a los gobiernos presentar sus presupuestos en versiones no técnicas para que cualquier ciudadano no especializado en temas presupuestarios pueda interpretar este documento y extraer de él los principales lineamientos y objetivos del gobierno, así como el estado general de las cuentas públicas. Si bien la Argentina publica un "Presupuesto resumen", éste resulta muy extenso y aún bastante técnico como para ser considerado formalmente como un **Presupuesto ciudadano** (además de que es publicado fuera de término). Aun cuando el Presupuesto ciudadano es el documento que menos se publica en los países que formaron parte del estudio (sólo lo publican 16 de los 94 países), sería deseable que se avanzara en este sentido.

Los restantes documentos presupuestarios clave de acuerdo a las buenas prácticas internacionales (informe preliminar, proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, informes de ejecución durante el año, informe de fin de año e informe de auditoría) son publicados en la Argentina. Si bien esto es destacable, mejor sería si cada año fueran publicados dentro del plazo correspondiente, en formatos accesibles y reutilizables, y con ciertos contenidos mínimos.

Es sabido que la transparencia tiene un costo, no solo económico (para procesar la información de manera que pueda ser publicada), sino también en recursos humanos. Sin embargo, **siempre es posible mejorar la transparencia presupuestaria mediante la publicación en Internet (a tiempo) de toda la información que ya produce el gobierno**, el fortalecimiento del Congreso como órgano de control y el fomento de la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario.

7. La importancia de la transparencia de los subsidios

Según el Presupuesto 2012, de los \$505.000 millones comprometidos de gasto público nacional, casi \$80.000 millones (15,7%) serán destinados a transferencias al sector privado. Este concepto engloba a los subsidios, que son transferencias de dinero sin exigir al beneficiario una contraprestación a cambio. Los beneficiarios incluyen a un amplio universo: personas, organizaciones sin fines de lucro y empresas privadas.

Además de estas transferencias, hay que sumar 15 fondos fiduciarios cuyo gasto asciende a \$20.000 millones, de los cuales unos \$15.000 millones corresponden al Fondo de Infraestructura de Transporte. Así se llega a que **casi el 20% del gasto público nacional se destina a subsidios**, cifra que viene en aumento en los últimos años. Cabe preguntarse si el Estado está administrando estos fondos de manera eficiente y equitativa. Pero antes, lo primero que hay que ver es si la información es transparente, porque sin acceso a la información, poco se puede evaluar.

Una serie de estudios de CIPPEC analizó los subsidios a personas y organizaciones sin fines de lucro en 2005 y 2006, y a empresas en el sector de transporte, gas y alimentos de consumo masivo para el período 2006-2009³.

³Ayub, Sabrina: "Transferencias Transparentes. Herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia", CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2011.

Respecto de los **subsidios a personas**, se detectó que los estándares del sector público no son homogéneos: ante planes sociales similares administrados por el Ministerio de Trabajo y el de Desarrollo Social, el primero publicaba información detallada mientras que el segundo no lo hacía. En materia de organizaciones sin fines de lucro, en algunos casos se podía identificar a los beneficiarios mientras que otras cuantiosas partidas se publican “sin discriminar”.

Por supuesto los beneficiarios son sólo un aspecto. En el estudio de **subsidios a empresas**, el estudio se focalizó en las 5 etapas cruciales de los subsidios: (1) marco regulatorio; (2) procedimientos para su acceso; (3) criterios de asignación; (4) beneficiarios, y (5) control y evaluación.

Se encontró información dispersa, incompleta y desordenada sobre el marco regulatorio. En transporte y alimentos, los requerimientos y procedimientos eran publicados, no así en gas. Los criterios de asignación no se dan a conocer. Y con respecto a los beneficiarios, hay mucha información, pero publicada de una manera que hace casi imposible su uso. Por ejemplo en el caso de la ex ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario), que daba subsidios a las empresas de alimentos, publicaba más de 3.000 archivos, en formato de imagen (.pdf) sin posibilitar búsqueda de detalles y la reutilización de la información. En materia de control y evaluación, prácticamente no hay información disponible al público.

Si bien transparentar la información tiene cierto costo, son más altos los costos de no hacerlo. Según el mencionado estudio de CIPPEC sobre transparencia en subsidios, **las pérdidas de eficiencia por no transparentar los subsidios podrían sumar entre 1,5 y 3% del PBI.**

La aún escasa cultura de ordenar apropiadamente y publicar la información que debería ser pública también torna menos eficientes las decisiones de política pública. Es por ello que muchas veces se desvirtúa el objetivo por el que fue concebido un subsidio así como se permite que llegue a beneficiarios que no eran el objetivo principal. En tal sentido, las medidas recientes de recorte del subsidio en el consumo de agua, electricidad y gas apuntan a evitar estas filtraciones. **Transparentar la información contribuiría a detectar desvíos a tiempo, evitar actos de corrupción, así como a hacer más eficiente y equitativo el acceso a los subsidios.**

7.1. Los subsidios en discusión: agua, gas y electricidad

De todos los subsidios vigentes, en estos últimos meses el Gobierno anunció la eliminación de algunos destinados al consumo de agua, gas y electricidad. Esta medida responde a una necesidad de controlar una partida de gasto que viene llevándose una porción creciente del Presupuesto nacional: en 2012 estaría cerca del 10%.

En el proyecto de ley de Presupuesto para 2012, ya se preveía algún cambio en el patrón de gasto en estos subsidios. Las erogaciones en Energía y Transporte muestran un cambio en la importancia relativa del gasto corriente, que disminuye frente a la porción de los gastos de capital. Esto perseguiría una reclamada racionalidad, ya que si se traduce efectivamente en inversiones en el sector, debería ayudar a eliminar los cuellos de botella, a generar más producción local y, eventualmente, permitir una reducción de los subsidios al consumo de energía. En la **Tabla 6** se pueden ver los montos presupuestados para estos subsidios en 2012. Se agrega el Fondo de Infraestructura del Transporte por su magnitud y porque eventualmente podrá ser otros de los subsidios en discusión.

Tabla 6. Montos presupuestados para subsidios. Energía y Transporte. 2012

<i>Proyecto Ley de Presupuesto 2012 Administración Nacional</i>	<i>Pesos</i>	<i>Porcentaje del total de Presupuesto 2012</i>
Transferencias del Ministerio de Planificación	38.484.404.432	7,62%
Total Fondos Fiduciarios	14.502.724.297	2,87%
<i>Para el Transporte Eléctrico Federal</i>	15.516.891	0,00%
<i>Sistema de Infraestructura de Transporte</i>	13.346.729.215	2,64%
<i>Consumos residenciales de Gas</i>	1.140.478.191	0,23%
Total Presupuesto 2012	505.129.953.435	

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de proyecto de ley de Presupuesto 2012.

7.2. El precio de la energía

En años recientes, la existencia de precios reducidos por retenciones, controles y regulaciones agravó los problemas de oferta energética. **Los bajos precios impulsan el consumo, y erosionan cualquier esfuerzo de ahorro energético y de mejora en la eficiencia en el uso de combustibles, tanto en la industria como en los hogares.**

Para sostener los precios reducidos, el Tesoro Nacional destinó montos crecientes de subsidios (cerca de \$18.000 millones anuales en 2008 y 2009) a financiar, entre otros, la importación de combustibles para cerrar la brecha entre el consumo y la producción. Los precios del gas natural son ilustrativos de la magnitud de las distorsiones existentes: durante 2010, se importó gas natural licuado (GNL) a más de US\$10 el millón de BTU, y gas por ducto desde Bolivia a US\$7 el millón de BTU, mientras que al productor local se le remuneró sólo US\$2 en promedio por esa misma cantidad, por la que el consumidor residencial pagó menos de US\$1.

Para revertir esta situación sería necesario **poner en marcha un cronograma gradual de ordenamiento de los precios y tarifas de la energía** que recomponga niveles razonables, y elimine las distorsiones relativas entre combustibles que afectan el patrón de consumo energético⁴. La distorsión mayor se presenta en el gas natural, justamente el energético más importante de nuestra matriz primaria.

El ordenamiento y recomposición de precios, sin embargo, debe ser gradual, y necesita una estricta coordinación con la política fiscal y antiinflacionaria. Este gradualismo obliga a una reducción lenta de los subsidios, que deberá ser contemplada en las proyecciones presupuestarias. Estudios realizados por CIPPEC sobre focalización de los subsidios concluyen que los montos podrían reducirse significativamente (33% en el caso del gas y 80% en electricidad) sin afectar a la población de menores ingresos; sin embargo se trata de ahorros fiscales que no se obtendrán instantáneamente sino luego de un proceso escalonado a mediano plazo. Es ese camino el que intenta recorrer el Gobierno con las medidas que ha comenzado a implementar.

7.3. Para más adelante: los subsidios al transporte urbano de pasajeros

Los subsidios destinados a los servicios urbanos de transporte de pasajeros en la región metropolitana de Buenos Aires y en otros centros urbanos del país en 2010 sumaron aproximadamente \$10.500 millones, e incluyen recursos provenientes del impuesto al Gasoil y

⁴ Para profundizar esta propuesta ver Gadano, Nicolás, "Memo de Energía para el futuro Presidente/a y sus Ministros", *Serie Agenda Presidencial*, CIPPEC, Buenos Aires, 2011. Disponible en: http://agenda-presidencial.org/images/stories/memos/energia/Energia_Nicolas_Gadano_CIPPEC_2011.pdf.

Aportes del Tesoro Nacional. Las tarifas de transporte son muy desiguales en distintas partes del país (Tabla 7). Una política de subsidios verdaderamente federal debería asegurar que los habitantes de todo el país pagaran similares tarifas de transporte público al realizar recorridos de distancias equivalentes.

Tabla 7. Tarifas de transporte público urbano en distintas ciudades argentinas. Noviembre 2011

Tarifas de transporte urbano de pasajeros* (en pesos)			
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1,10	San Miguel de Tucumán	2,00
La Plata	1,10	Mar del Plata	2,10
Mendoza (capital)	1,10	Rosario (Santa Fe)	2,30
San Salvador de Jujuy	1,50	Córdoba (capital)	2,50
Santa Rosa (La Pampa)	1,70	La Rioja (capital)	2,50
Salta (capital)	1,75	Ushuaia	2,65
Santiago del Estero	1,75	Santa Fe	2,75
Posadas	2,00	Río Gallegos (Santa Cruz)	3,00

* La comparación está realizada en base a las tarifas por el recorrido más corto en cada ciudad, o tarifa plana en cada caso (sin descuentos a jubilados, estudiantes, etc.).

Fuente: Elaboración de CIPPEC.

Para reducir las filtraciones hacia los sectores de recursos más elevados, **el rediseño de los subsidios al transporte debería incluir una mayor focalización**. Es decir que los subsidios hoy benefician más que proporcionalmente a la población con mayores ingresos, pero a su vez, este gasto pesa menos en sus canastas de consumo y, paralelamente, su eliminación sería gravosa sobre la población con menores recursos. La buena noticia es que a partir de la implementación en escala del SUBE, o de sistemas similares en otras ciudades, se podrá focalizar el subsidio en sus beneficiarios finales⁵.

La reducción de los subsidios debe ser manejada cuidadosamente, teniendo en cuenta los efectos de segundo orden, por ejemplo su impacto en el nivel de precios, para no alimentar una espiral inflacionaria, especialmente en un contexto de mayor incertidumbre cambiaria. Si esta reducción de subsidios es acompañada por medidas efectivas contra la inflación, es una medida bienvenida para darle más certeza a las cuentas fiscales, a la vez que, bien utilizada, podría aumentar la equidad y la eficiencia del gasto público.

8. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal: una suspensión irresponsable

La suspensión de varios artículos del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917, también conocida como ley de responsabilidad fiscal o LRF) mediante Ley 26.530 en el año 2009 facilitó la inyección de recursos a la economía tras la crisis internacional. De esta forma, morigeró un mayor impacto negativo en el ciclo económico local. De haber estado plenamente vigente, su artículo 10 lo habría impedido: el aumento del gasto total primario ajustado –descontados los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica– no podría haber superado la pauta de crecimiento de ese año. Uno de los defectos de esta ley es

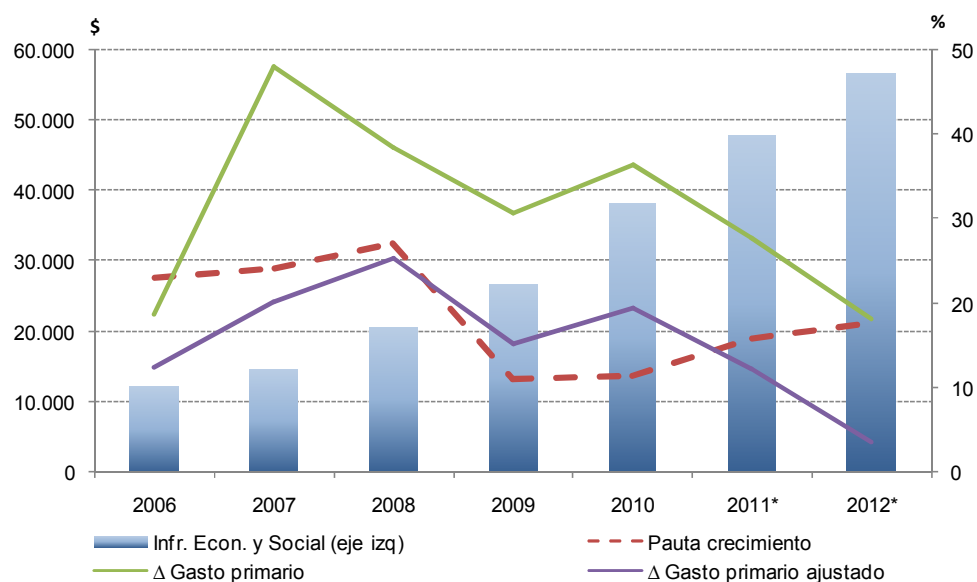
⁵ Barbero, José, "Memo de Transporte para el futuro Presidente/a y sus Ministros", *Serie Agenda Presidencial*, CIPPEC, Buenos Aires, 2011. Disponible en:

http://agenda-presidencial.org/images/stories/memos/transporte/Transporte_Barbero_CIPPEC_2011.pdf.

justamente que su diseño es procíclico, por lo que su suspensión en aquel momento fue ampliamente aceptada.

Como se observa en el **Gráfico 13** las condiciones establecidas por la LRF requirieron de la Ley 26.530 solamente en los años 2009 y 2010. En 2011 el aumento del gasto primario ajustado estará por debajo de la pauta de crecimiento –es decir, se cumplirá con la LRF– y en 2012 quedará aún más por debajo; incluso el gasto total (sin deducir la ambigua partida de gastos de capital en infraestructura económica y social básica) se acerca al 17,7% de crecimiento nominal proyectado.

Gráfico 13. Cumplimiento de la Administración Nacional del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (en millones de pesos y porcentajes)



* Según surge del mensaje de elevación del proyecto de Ley de Presupuesto 2012

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y mensaje de elevación del proyecto de ley de Presupuesto 2012.

La suspensión del artículo 19 de la LRF tampoco sería necesaria para el año corriente. El déficit financiero estimado en el mensaje de elevación es de \$11.773,8 millones. Descontados los \$47.741,4 millones destinados a “Infraestructura Económica y Social Básica”, se transformaría en un superávit de \$ 35.967,6 millones. De todas formas, sería importante contar con un mayor detalle de los gastos que se computan en este concepto. Sin deducir esta partida, cuyo aumento es mayor al del gasto total desde 2008, no se habría cumplido la LRF en los cinco años del período 2007-2011.

¿Cuál es entonces la razón por la cual se mantiene la suspensión de la Ley de Responsabilidad Fiscal? La principal razón es que la LRF se aplica también a las Provincias. Es de esperar que, luego de un buen resultado fiscal en 2010, 2011 sea un año rojo para muchas provincias al igual que para la Administración Nacional. La incorporación en el proyecto de Presupuesto 2012 del artículo 61, que contiene las suspensiones mencionadas, es una **señal clara de que la situación fiscal para el año próximo será complicada, tanto para Nación como para las Provincias**, por más que se presupueste un superávit financiero.

9. Síntesis y conclusiones

La estrategia opositora de no aprobar el Presupuesto para el ejercicio 2011 no tuvo resultados positivos sino que, por el contrario, restó institucionalidad al proceso presupuestario. Más allá de que el plafón de legitimidad en el que opera el Gobierno nacional es marcadamente distinto al de entonces, **consideramos central que la oposición política acompañe la aprobación *en general* del Presupuesto 2012. Sin embargo, en el debate *en particular*, artículo por artículo, la oposición debe impulsar la revisión de aquellos artículos que suspenden las limitaciones fiscales establecidas en leyes previas.**

A su vez, es necesario derogar los "superpoderes" y diseñar una herramienta eficaz que evite las constantes y abultadas modificaciones -y ampliaciones- al Presupuesto que se realizan año a año mediante DNU.

Cabe recordar que la Constitución nacional otorga al Poder Legislativo un rol fundamental dentro del proceso presupuestario, que se ve desdibujado en gran medida cuando, por ejemplo, se ejecuta un 30% más del Presupuesto que se aprobó para un ejercicio fiscal (como sucedió en 2007). El Congreso debería retomar su papel fundamental de aprobación de la ley de presupuesto y control de su ejecución. Dicho control debiera ser realizado a tiempo para ser eficaz. Por esto es necesario que cuente con capacidad técnica acorde. Para ello, **proponemos la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso**, que se constituya como una estructura técnica de asesoramiento a legisladores en todos los aspectos relacionados con la asignación de los recursos públicos; y que, además, pueda llevar a cabo el análisis del impacto fiscal de otros proyectos de ley relevantes.

Si bien aún hay mucha tarea por realizar para lograr mayor transparencia, eficiencia y equidad en el gasto público, lo aquí propuesto constituye el puntapié inicial para revitalizar el rol del Poder Legislativo y fortalecer la institucionalidad del proceso presupuestario.

Bibliografía

AFIP, Informes de Recaudación e Informes de Seguridad Social. Disponibles en:

<http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/recaudacion.asp>

ASAP, Informes sobre modificaciones presupuestarias. Disponibles en:

<http://www.asap.org.ar/>

Ayub, Sabrina: "Transferencias Transparentes. Herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia", CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2011.

Barbero, José "Memo de Transporte para el futuro Presidente/a y sus Ministros". Disponible

en: <http://agenda-presidencial.org/images/stories/memos/transporte/>

[Transporte Barbero CIPPEC 2011.pdf](#)

Boletín Oficial de la República Argentina: <http://www.boletinoficial.gob.ar/Inicio/Index.castle>

Braun, Miguel, Díaz Frers, Luciana y Uña, Gerardo (comp.): "Cada cual, ¿atiende su juego?: el rol del Congreso en el presupuesto nacional de la Argentina", CIPPEC, Buenos Aires, 2006.

Dborkin, Daniela y Filc, Gabriel: "Discutir los DNU además de los superpoderes", Documento de Políticas Públicas N°66 / Recomendación, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2009.

Gadano, Nicolás, "Memo de Energía para el futuro Presidente/a y sus Ministros". Disponible

en: <http://agenda-presidencial.org/images/stories/memos/energia/>

[Energía Nicolas Gadano CIPPEC 2011.pdf](#)

Infoleg, Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía:

<http://www.infoleg.gov.ar/>

Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina: <http://www.undp.org.ar/odm.html>

y <http://www.politicassociales.gov.ar/odm/>

Bases de datos y estadísticas:

Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001, INDEC:

<http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>

Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010, INDEC:

<http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Ministerio de Economía:

<http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/>

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía:

<http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>

Ente Regulador de Agua y Saneamiento: <http://www.eras.gov.ar/>

Informes de Ejecución Presupuestaria, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía:

<http://sg.mecon.ar/ejecucion/>

Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía:

<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/default.htm>

Mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto 2012, Oficina Nacional de Presupuesto:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html>

Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2012, Oficina Nacional de Presupuesto:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html>

Acerca de los autores

Luciana Díaz Frers: directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania. Máster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics, Reino Unido. Anteriormente se desempeñó como Economista Investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación. Es docente de maestría en la Universidad Nacional de Misiones y en la Universidad Torcuato Di Tella.

Ana Claudia Alfieri: investigadora asociada del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires, BA en Economía, Aarhus Universitet, Dinamarca. Fue docente en Universidades de Argentina y Dinamarca y analista en temas fiscales, empleo y política social en la Comisión Europea, Bruselas.

Estefanía Casadei: analista del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, FLACSO Argentina (en curso). Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Argentina de la Empresa.

Andrés Lajer Baron: asistente del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires. Docente de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Becario de Investigación PROPAL, UBA.

Si desea citar este documento: Díaz Frers, Luciana; Alfieri, Ana Claudia; Lajer Barón, Andrés y Casadei, Estefanía: "Los números lucen bien, el problema está en la letra chica", *Informe de Monitoreo y Evaluación*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2011.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Informes de Monitoreo y Evaluación

Con los **Informes de Monitoreo y Evaluación**, CIPPEC acerca a especialistas, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general los resultados de la implementación de políticas públicas.

Estos documentos buscan enriquecer el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas monitoreadas, así como contribuir al mayor control ciudadano sobre los actos de gobierno.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global y Desarrollo Productivo, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

