

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2009

OCTUBRE 2008

Equipo de trabajo

Luciana Díaz Frers, Daniela Dborkin, Laura Malajovich
y Federico Marongiu.

Av. Callao 25, 1° • C1022AAA Buenos Aires, Argentina

Tel: (54 11) 4384-9009 • Fax: (54 11) 4371-1221 • info@cippec.org • www.cippec.org

En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 presentado al Congreso nacional el 15 de septiembre pasado comienza a debatirse el destino que el Estado nacional le dará a los recursos públicos el próximo año. Resulta importante entender qué es lo que dicen los números de la propuesta, para identificar su consistencia y cuáles son las áreas prioritarias.

Los datos para destacar son:

1. Al igual que en años anteriores, el gobierno subestima el crecimiento económico y la inflación, lo que implica una subestimación de recursos. Por un lado, esto podría propiciar la prudencia fiscal, importante pilar del modelo económico y herramienta esencial en un momento de turbulencias financieras como el actual. Pero, por otro lado, esta subestimación de recursos, los superpoderes y las otras formas de delegación de facultades en el Jefe de Gabinete de Ministros, en conjunto con el uso de Decretos de Necesidad y Urgencia, permiten importantes cambios discrecionales al monto y asignación del Presupuesto, que terminan por debilitar el valor del debate presupuestario que debe darse en el Congreso.
2. Respecto del análisis del articulado, sobresalen negativamente el artículo 9, de delegación de poderes; el artículo 31, en el que se suspende nuevamente el Fondo Anticíclico, y el artículo 72, que modifica la Carta Orgánica del Banco Central.
3. Dentro de los cambios interanuales más importantes en el Presupuesto, se encuentran las proyecciones de aumento de la presión tributaria, que ha aumentado desde 25% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2007, a 28,3% en 2008 y se proyectó en 29,6% en 2009.
4. Se registra un fuerte aumento de las erogaciones en los gastos sociales (en particular en las áreas de Seguridad social, Salud, y Ciencia y técnica) y en el pago de intereses de la deuda.
5. En términos del resultado fiscal, se prevé un mantenimiento de las tendencias verificadas en los últimos años, con un pronóstico de resultado primario de 3,27% del PIB y un resultado financiero de casi 1%.
6. Las transferencias por coparticipación federal de impuestos exclusivamente, según las proyecciones incluidas en el Presupuesto, serían inferiores a 34% de la recaudación de la Administración Central, que fue el piso establecido en el artículo 7 de la Ley de Coparticipación. No obstante, si se tienen en cuenta todas las transferencias automáticas, éstas alcanzarían 35,4%.
7. A lo largo del año 2009, durante la ejecución del Presupuesto, valdrá la pena poner la lupa en la evolución de las negociaciones salariales y las jubilaciones, dado que se trata de dos rubros de gran importancia en el Presupuesto.
8. Finalmente, sería valioso que se realizara durante el transcurso de 2009 un monitoreo de los fondos fiduciarios así como de la asignación geográfica del Presupuesto para estimular una mayor transparencia y control del uso de los fondos públicos.

Análisis del articulado

Hay tres artículos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 que, merecidamente, van a suscitar bastante discusión. Uno de los más cuestionables es el artículo 9, por medio del cual se permite al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) aumentar el gasto frente a un incremento en los recursos propios o de los ingresos con afectación específica. Estos representan prácticamente la mitad de los recursos del Sector Público Nacional e incluyen los ingresos del sistema de seguridad social, de organismos descentralizados y de empresas estatales, pero se excluyen aquellos originados en rentas generales o recursos tributarios de la Administración Central.

La denominada Ley de Superpoderes (Ley N°26.124) ya había modificado la Ley de Administración Financiera (Ley N°24.156), permitiéndole al JGM hacer todos los cambios que considerara necesarios dentro del total de gastos aprobado en cada Ley de Presupuesto. Lo único que quedaba reservado al Congreso era la decisión del monto total y del nivel de endeudamiento. Con este artículo, que ha sido incorporado en las leyes de Presupuesto de los últimos años, poco importa lo que apruebe el Congreso como Ley de Presupuesto porque el JGM queda facultado a hacer ciertos cambios, aumentos y disminuciones con una simple decisión administrativa. A su vez, lo que no se puede hacer con este instrumento, usualmente se hace por decreto de necesidad y urgencia (DNU). Esto va en contra de lo que establece la Constitución nacional, que en su artículo 75 inciso 8 establece que corresponde al Congreso fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de los recursos. Esta división de responsabilidades no es un simple capricho sino que se basa en el fundamento republicano de la división de poderes destinado a propiciar la discusión y el control, elementos indispensables en una ley con tanta importancia como es la de Presupuesto.

Otro artículo criticable es el 31, que vuelve a suspender la constitución del Fondo Anticíclico, que se viene posponiendo desde 2006. Es prioritario en la Argentina ahorrar para disminuir el peso de la deuda pública y estar preparados para una probable desaceleración del crecimiento, sin que ello fuerce un ajuste del gasto cuando más se lo necesite.

También es muy controvertido el artículo 72, que modifica la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), permitiéndole aumentar los adelantos que hace al Tesoro de la Nación para el pago de obligaciones con los organismos multilaterales de crédito y en moneda extranjera. Si bien esto alivia financieramente las cuentas de 2009, "comprando tiempo" para sobrellevar las turbulencias de los mercados internacionales, también trae malos recuerdos de aquella Argentina que financiaba parcialmente sus desequilibrios fiscales con recursos del Banco Central. Dado que esta estrategia contribuyó a propiciar los graves episodios de hiperinflación, valdría la pena revisar este artículo para incluir un mayor control de este método de financiamiento que impida caer en las trampas de antaño.

Proyecciones macroeconómicas

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 continúa con la tradición de plantear un escenario de crecimiento e inflación moderados. Igual que en los últimos seis años, se prevé un crecimiento de la economía en 2009 de 4%. Por un lado, esta proyección demuestra prudencia por parte del Poder Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto pero, por otro lado, existe una gran

posibilidad de que durante el año próximo existan fondos excedentes que, por tanto, tiendan a asignarse de forma discrecional.

Cuadro N°1. Proyecciones presupuestarias y variables observadas en el período 2003-2009

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crecimiento PIB proyectado en Presupuesto	3,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4%	4%
Crecimiento PIB efectivamente observado	8,8%	9,0%	9,2%	8,5%	8,7%	7,2%***	5,4%***
IPC proyectado en Presupuesto	23,0%	10,5%	7,9%	9,1%	7,0%	7,30%	8%
IPC efectivamente observado	3,7%	6,1%	12,2%	9,8%	8,5%**	9,8%***	10,1%***
Ingresos tributarios proyectados*	74.924	79.417	106.906	133.148	169.072	234001	
Ingresos tributarios recaudados*	72.244	98.316	1.193	150.009	199.781	263800***	
Diferencia recaudado vs. Proyectado*	- 2.680	18.900	12.347	16.861	30.709	29799	

* en millones de pesos corrientes

** Dato oficial. Las estimaciones privadas ubican la inflación de 2007 entre el 15% y el 18%

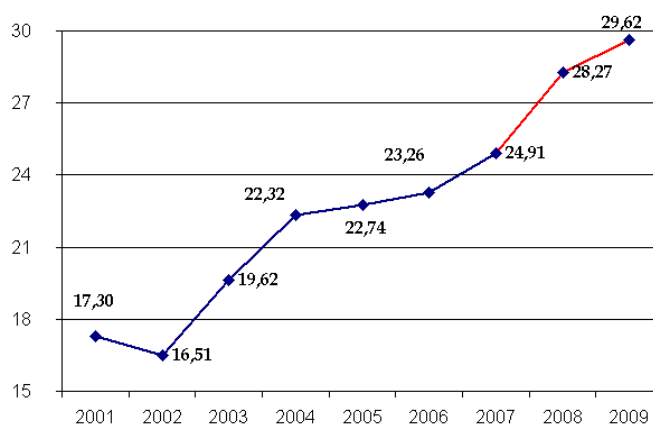
*** Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) - septiembre 2008

Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base de Mensajes de Ley de Presupuesto 2003-2009, INDEC, Ministerio de Economía y REM.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 estima un crecimiento del PIB de 6,6% para todo 2008, que continúa siendo inferior al que prevén los analistas privados (7,2%). Es decir que ya se está partiendo de un monto del PIB menor que el esperado para el año 2008, por lo cual el crecimiento previsto para 2009 se aplicaría sobre esta base más pequeña. Además, la proyección de crecimiento para 2009 es de 4% en el Proyecto de Ley de Presupuesto contra 5,4% proyectado por el sector privado.

En lo que respecta a la inflación, en consistencia con los datos proporcionados por el INDEC (intervenido desde principios de 2007), se estima un incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 8% para todo el año 2009. Esta estimación es inclusive inferior a las del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central (10,1%) que apuntan a acertar el número oficial. Más fuerte es la subestimación cuando se la contrasta con las proyecciones privadas o las cifras publicadas por las provincias. Puede observarse en el Cuadro N°1 que en el período 2003-2008 se subestimó la inflación constantemente con un claro efecto en la subestimación de los ingresos fiscales.

Gráfico N°1. Presión tributaria 2001-2009 (en porcentaje del PIB)



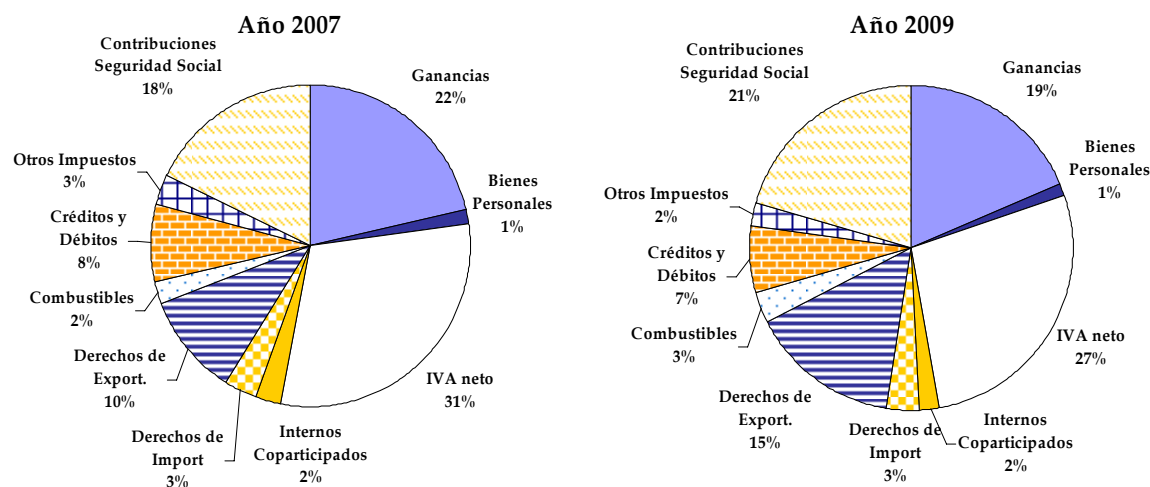
Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía y mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2009

No obstante, la presión tributaria estimada para 2008 llegaría a un nivel récord, al alcanzar 28,27% del PIB, y se ubicaría en un nuevo techo de 29,62% en 2009. Es decir, *si bien se subestiman crecimiento e inflación, al proyectar un incremento significativo en la presión tributaria, incluso en una fase menos expansiva del ciclo, se podría pronosticar que en el Presupuesto 2009 los ingresos no se subestiman tanto como en años anteriores.*

Evolución de recursos

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 prevé un leve cambio en la estructura tributaria respecto de la estructura del año 2007 y de los primeros ocho meses de 2008. Los derechos de exportación (retenciones) aumentan su participación en la recaudación total desde 10% en 2007 a 15% en 2009, mientras que el IVA neto y el Impuesto a las Ganancias disminuyen levemente su participación (de 31% a 28% y de 21% a 19%, respectivamente). En el siguiente gráfico puede observarse la estructura tributaria para 2007 y 2009. Este cambio en la estructura tributaria respecto de 2007 permite suponer que el aumento en la presión tributaria estaría dado por el incremento en las retenciones, que comenzó a fines de 2007. Este aumento del peso de las retenciones pone a los recursos fiscales en un plano de mayor dependencia respecto del precio de los *commodities*, afectados, a su vez, por las turbulencias de los mercados internacionales.

Gráfico N°2. Estructura tributaria (2007 y 2009)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Economía y Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

Como puede apreciarse en el Cuadro N°2, no se observa hasta el momento (al 30/09/08) una subestimación notoria respecto de las proyecciones de recaudación presentadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 para todo 2008 (elaborado en julio-agosto de 2008). Sin embargo, teniendo en cuenta la estacionalidad de la recaudación de algunos tributos (como por ejemplo el Impuesto a las Ganancias) puede proyectarse que 2008 terminará con una recaudación final superior a la prevista, con lo cual se estaría partiendo de una base inferior para 2009.

Cuadro N°2. Recaudación 2008 y proyectada 2008-2009

Impuestos	2008 proyectado	Al 30/09/08	Recaudado sobre proyectado	2009	Variación 2008-2009
Ganancias	53301,9	39963,2	75,0%	61583,6	15,5%
Bs Personales	3319,9	2732	82,3%	3741,7	12,7%
IVA Neto	78689,9	57378,6	72,9%	90296,4	14,7%
Impuestos Internos	5667,1	4082,3	72,0%	6319,4	11,5%
Gcia Mínima Presunta	1198,8	813,4	67,9%	1443,3	20,4%
Derechos de Importación	9014,8	6528,3	72,4%	10843,7	20,3%
Derechos de Exportación	44382,2	27861	62,8%	49444,4	11,4%
Tasa de Estadística	197,6	136,5	69,1%	250,7	26,9%
Combustibles	8976	6946,5	77,4%	10102	12,5%
Monotributo	1326,2	987,9	74,5%	1491,8	12,5%
Créditos y Débitos Bancarios	19705,4	14340,1	72,8%	22339,5	13,4%
Otros impuestos	3435,2	1301,9	37,9%	3520,5	2,5%
Contrib Seg Social	53517,9	36735,3	68,6%	68159,5	27,4%
Total	282732,9	199807,0	70,7%	329536,5	16,6%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

Además, se observa que el incremento total de la recaudación sería de 16,6%, lo cual es notoriamente inferior a lo evidenciado en los últimos años. Si bien esto permite adecuarse a un contexto de desaceleración de la actividad económica, también permite alertar sobre la posibilidad de una mayor recaudación que podría derivar en una asignación discrecional.

Resultado primario y financiero: continúa la previsión de superávit

Los recursos totales del Sector Público Nacional (que incluyen los fondos fiduciarios, empresas públicas y otras entidades), medidos en términos del PIB, aumentan levemente respecto de 2008 (23,78% contra 23,01%), mientras que el gasto total se estima en 20,5% del PIB para el año próximo. Así, el resultado primario esperado por el Sector Público Nacional es de 3,27% del PIB, apenas superior al estimado por el gobierno para 2008. El superávit financiero (que incluye además el pago de intereses de la deuda pública) se mantiene en los niveles de 2008, es decir, 0,99% del PIB.

Cuadro N°3. Principales variaciones en el Presupuesto 2009

	Valores Nominales		Porcentaje PIB		Variaciones		
	2008	2009	2008	2009	Nominal	Real*	% PIB
Recursos Totales	230.155,3	264.504,4	23,01%	23,78%	14,9%	6,4%	0,77%
Gasto Primario	198.676,2	228.076,0	19,86%	20,50%	14,8%	6,3%	0,64%
Resultado Primario	31.479,1	36.428,4	3,15%	3,27%	15,7%	7,2%	0,13%
Intereses de la Deuda Pública	21.811,2	25.407,7	2,18%	2,28%	16,5%	7,9%	0,10%
Gasto Total	220.487,4	253.483,7	22,04%	22,78%	15,0%	6,4%	0,74%
Resultado Total	9.667,9	11.020,7	0,97%	0,99%	14,0%	5,5%	0,02%

* IPC según proyección en Mensaje de Presupuesto 2009

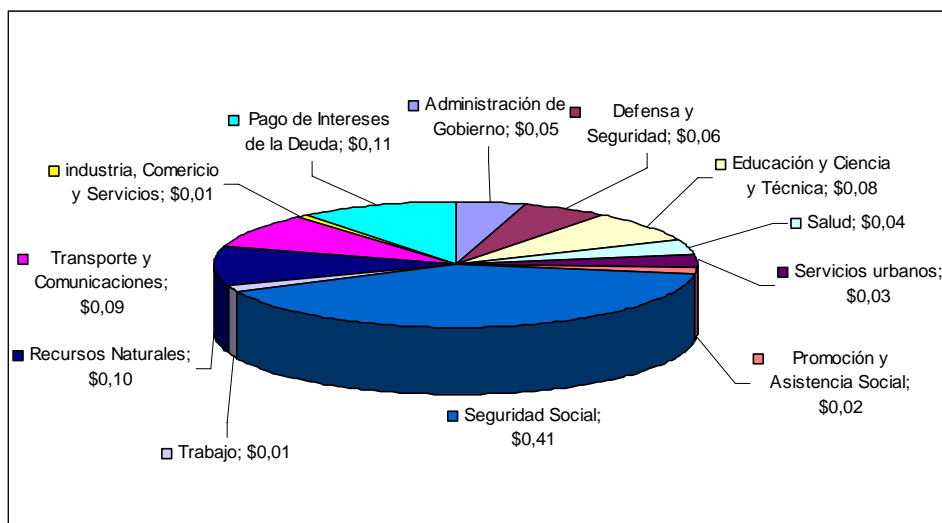
Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base del Mensaje de Presupuesto 2009

Principales cambios en materia de gasto

1. Variaciones en el gasto total: si bien en materia de gastos el presupuesto plantea un aumento nominal de 15,6%, en términos reales lo haría en 6,3%, según las proyecciones de precios del Proyecto de Ley de Presupuesto 2009. Si se utiliza como estimación la diferencia que existió en 2008 entre las estimaciones oficiales y las privadas, la inflación estimada sería de 19%, lo que implicaría una caída del presupuesto de 3,3% en términos reales para 2009.

2. Composición del gasto: si se analiza la estructura del gasto, es posible apreciar que por cada peso que invierte el Estado, 41 centavos se destinan a la Seguridad social. Siguen en importancia el pago de intereses de la deuda pública (11 centavos), el gasto en Energía y otros recursos naturales (10 centavos), el gasto en Transporte y comunicaciones (9 centavos) y el gasto en Educación, ciencia y técnica (8 centavos). Ahora bien, esta estructura es muy similar a la de 2008. Los rubros del presupuesto que aumentarán su participación dentro del gasto total son Seguridad social y Transporte. Es decir, si bien rubros como Salud, y Ciencia y técnica aumentarán su presupuesto en 2009, no incrementan su importancia respecto del presupuesto de 2008.

Gráfico N°3. Estructura del gasto de la Administración Nacional



Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base de Proyecto de Ley de Presupuesto 2009

3. En términos nominales las áreas que más aumentan sus recursos son Ciencia y técnica, Transporte, Salud y Seguridad social. Por su parte, el sector de Energía es el único que sufre una caída, ya que disminuyen los subsidios otorgados en este rubro como respuesta al aumento esperado de tarifas.

4. En términos reales el panorama es diferente. Si se trabaja con la inflación prevista en el mensaje del Presupuesto 2009, las áreas de Promoción social, Trabajo y Agua potable también ven reducir sus presupuestos, mientras que el gasto destinado a Educación permanece constante. Si el cálculo se realiza tomando en cuenta la variación de precios con estimaciones privadas, las conclusiones se modifican aún más: las caídas mencionadas anteriormente se acentúan, el presupuesto educativo experimenta una disminución de casi 9% y el gasto en Vivienda se reduce en más de 5%.

Cuadro N°4. Presupuesto de la Administración Nacional (en millones de pesos, porcentajes y variación).

	2008	2009	Variación nominal		Variación real	
			Monto	%	S/Presup. ⁽¹⁾	S/mercado ⁽²⁾
Administración Gubernamental	9.132,8	10.738,6	1.605,8	17,6%	8,9%	-1,7%
Defensa y Seguridad	11.601,1	13.204,1	1.603,0	13,8%	4,6%	-4,8%
Gasto Social	115.487,2	138.225,8	22.738,6	19,7%	10,0%	-0,1%
Salud	7.180,5	8.989,8	1.809,3	25,2%	15,1%	3,9%
Promoción y Asistencia Social	4.697,9	4.926,7	228,8	4,9%	-3,6%	-12,9%
Seguridad Social	77.112,9	94.828,6	17.715,7	23,0%	13,0%	2,3%
Educación y Cultura	14.006,3	15.297,6	1.291,3	9,2%	0,4%	-8,8%
Ciencia y Técnica	3.230,9	4.362,5	1.131,6	35,0%	24,1%	10,2%
Trabajo	2.759,3	2.760,9	1,6	0,1%	-8,0%	-17,9%
Vivienda y Urbanismo	3.424,6	3.893,7	469,1	13,7%	4,5%	-4,9%
Agua Potable y Alcantarillado	3.074,8	3.166,0	91,2	3,0%	-5,4%	-14,8%
Servicios Económicos	44.921,7	47.031,1	2.109,4	4,7%	-3,8%	-13,1%
Energía	21.451,6	17.988,2	-3.463,4	-16,1%	-22,9%	-38,9%
Transporte	15.888,8	20.170,6	4.281,8	26,9%	16,7%	5,1%
Otros	7.581,3	8.872,3	1.291,0	17,0%	20,7%	0,0%
Intereses de la Deuda Pública	21.048,0	24.618,0	3.570,0	17,0%	7,5%	-2,2%
TOTAL	202.190,8	233.817,6	31.626,8	15,6%	6,3%	-3,3%

(1) IPC según proyección en Mensaje de Presupuesto 2009

(2) IPC según proyección estimada en base a las diferencias entre el Gobierno y el sector privado en 2008

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base del Mensaje de Presupuesto 2009

Transferencias por coparticipación

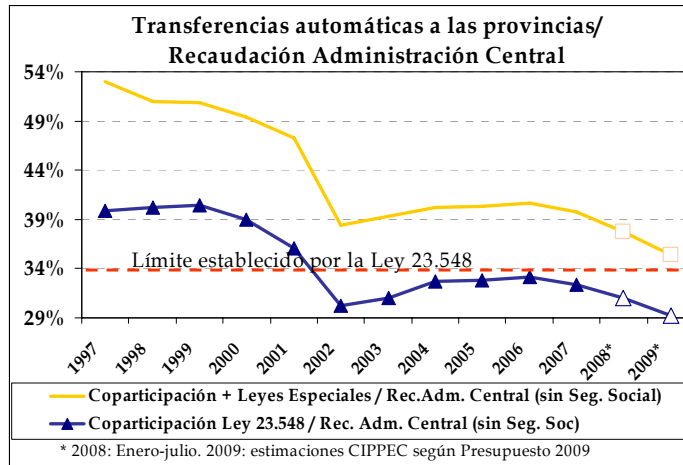
En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 se prevé que se transferirán a las provincias 65.531 millones de pesos por coparticipación. Ello representa apenas 26% de los recursos de la Administración Nacional. Numerosos artículos periodísticos utilizan esta cifra para afirmar que no se está cumpliendo con la Ley de Coparticipación (Ley N°23.548). Pero se dice que en la redacción del artículo 7 de esta ley “el diablo metió la cola” porque si bien se establece un mínimo de 34%, este porcentaje no es sobre los recursos totales, sino sólo sobre los tributarios, y no los de la Administración Nacional sino los de la Administración Central. Por ese motivo hay que excluir varios ítems de los cuales el más importante es lo recaudado por el Sistema de seguridad social.

Como si con esta complicación fuera poco, desde 2007 cambió la forma de contabilizar la recaudación de la Administración Central, que no se publica en su totalidad sino en una cifra menor, porque se le descuentan las transferencias por coparticipación. Ello complejiza la posibilidad de evaluar si se está cumpliendo con el artículo 7 de la Ley de Coparticipación. Las cifras oficiales son claras hasta 2006: a partir de la crisis de 2002, en particular a medida que aumentó la recaudación de impuestos no coparticipables, como las retenciones, o que son coparticipables sólo parcialmente (como el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, del cual sólo se coparticipa 30%), no se transfirió a las provincias el mínimo establecido por la Ley de Coparticipación. A partir de 2007, según estimaciones propias, este cociente sigue empeorando para las provincias.

Cabe admitir que, además de la coparticipación, las provincias reciben otros fondos de distribución automática, tales como el monto pactado en 1994 tras la finalización del proceso de descentralización del sistema educativo, más el Fondo del Conurbano, el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), entre otros. En 2009, se prevé la transferencia de 13.811 millones de pesos adicionales a través de estos

fondos. Ello elevaría el monto transferido automáticamente a las provincias a 35,4% de la recaudación de la Administración Central, apenas por encima del límite establecido.

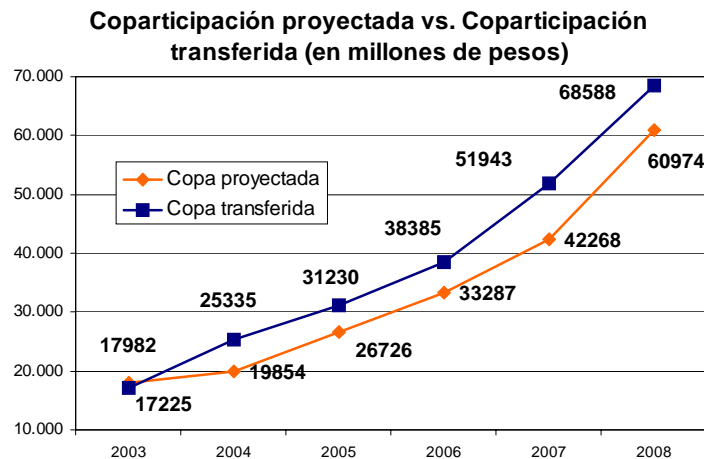
Gráfico N°4. Transferencias automáticas y por coparticipación a las provincias como porcentaje de la Recaudación tributaria de la Administración Central



Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Proyecto de Ley de Presupuesto 2009

También debe llamarse la atención sobre el efecto que un nivel de recaudación mayor al proyectado tendría sobre las transferencias por coparticipación, ya que una parte de los montos recaudados se deriva automáticamente a las provincias. Esto no sería algo nuevo, ya que es algo que se ha producido sistemáticamente en todos los años en los que se subestimó el crecimiento y/o la inflación. En el siguiente gráfico pueden observarse las diferencias entre los montos originalmente presupuestados de transferencias a provincias y los montos efectivamente transferidos para el período 2003-2008.

Gráfico N°5. Diferencias entre la coparticipación proyectada en las leyes de Presupuesto y lo efectivamente transferido



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Proyectos de Ley de Presupuesto 2003 - 2008 y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

En dónde poner la lupa

1. Problemas de consolidación: los fondos fiduciarios

Los fondos fiduciarios, una de las principales herramientas utilizadas por el Estado para impulsar políticas de redistribución del ingreso y la reconstitución de la infraestructura durante los últimos años, no están incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional¹.

Los fondos fiduciarios públicos aumentaron tanto en cantidad como en el presupuesto que manejan. Desde 1994 hasta la fecha se crearon 15 fondos, ocho de los cuales fueron implementados entre 2000 y 2002. A su vez su presupuesto fue creciendo año a año. En particular, para 2009 se espera un aumento nominal de 28% (casi el doble que lo que aumenta el presupuesto de la Administración Nacional). El crecimiento en general está asociado con la necesidad de recomponer los ingresos de los sectores más marginados por medio del otorgamiento de subsidios y la inversión en bienes de capital para infraestructura. Los principales fondos son: Infraestructura de Transporte e Hídrica, y Desarrollo Provincial y Transporte Eléctrico Federal. De estos dos fondos, el primero es el que más aumentará en 2009.

Cuadro N°5. Principales variaciones en el Presupuesto 2009

CONCEPTO	2008	2009	Variación	
Sistema Infraestructura de Transporte	3.997,0	5.308	1.311,1	33%
Para el Transporte Eléctrico Federal	618,8	938	319,3	52%
Desarrollo provincial	1.350,0	1.596	246,0	18%
Consumo residencial de gas	182,0	209	26,7	15%
Promoción Científica y técnica	15,3	34	19,1	125%
De Infraestructura Hídrica	630,4	637	6,8	1%
Secretaría de Hacienda BICE	11,1	14	2,6	23%
Fonapyme	0,6	1	0,6	89%
Fogapyme	1,7	2	0,3	18%
Recuperación de la actividad ovina	9,7	10	0,0	0%
Refinanciación Hipotecaria	4,1	4	-0,1	-3%
De capital social	4,0	3	-0,6	-15%
Para la Reconstrucción de empresas	2,2	1	-0,8	-35%
Promoción Industria software	7,7	3	-5,0	-64%
Infraestructura Regional	52,3	38	-14,6	-28%
TOTAL	6.886,8	8.798,2	1.911,3	28%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

La evolución de estos fondos debe ser seguida con particular cuidado, no sólo por su abrupto crecimiento, sino también porque en la Argentina este mecanismo carece de dos particularidades

¹ De todos modos, en el mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto existe un apartado que presenta información referida al presupuesto de los fondos fiduciarios.

clave para su buen funcionamiento: la estabilidad respecto a su finalidad y financiamiento, y la transparencia de la información. En cuanto a la primera característica, se han registrado diversas modificaciones a sus fuentes de financiamiento y extensiones en sus plazos de vigencia. Con respecto a la cantidad y calidad de la información sobre su funcionamiento, ésta resulta, en la mayoría de los casos, incompleta respecto de elementos centrales, tales como la evolución de su capital, el nivel de avance de las obras o los destinatarios de los subsidios otorgados².

2. Evolución de jubilaciones y salarios públicos

De acuerdo con lo expresado en el mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto, el gobierno prioriza la recomposición de los ingresos. Teniendo en cuenta que dos de los sectores cuyos haberes presentaban un mayor retraso eran los jubilados y los empleados públicos, ya durante 2008 se observan fuertes aumentos en estos rubros del presupuesto. Para 2009, se espera un aumento de 17 mil millones de pesos para las jubilaciones y pensiones (+23% nominal), y 3 mil millones de pesos para aumento salarial (+15%). En un contexto en el cual el nivel de inflación esperada presenta una serie de interrogantes, el seguimiento de las negociaciones respecto de estos dos componentes del gasto será de sumo interés para evaluar la posibilidad de obtener el resultado fiscal proyectado.

3. Distribución entre provincias

El Proyecto de Presupuesto aumentará sus fondos en 31.626 millones de pesos (+15,6%). Sin embargo, los fondos que se destinarán a las provincias no aumentan de manera homogénea: mientras que algunas provincias se beneficiarán con aumentos mayores al doble de los aumentos promedio (con incrementos entre 31% y 38%), la provincia de Buenos Aires será la que reciba el menor aumento relativo, el que sólo alcanzará a 11%, tal como puede observarse en el Cuadro N°6.

² Para mayor información acerca de los fondos fiduciarios, ver el documento Uña, Gerardo: "Fondos Fiduciarios en la Argentina: Los 'todo terreno' de la política económica", Documento de Trabajo N°7, CIPPEC, agosto de 2007. Disponible en: http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php?idbv_seccion=2#.

Cuadro N°6. Variación del Presupuesto de la Administración Nacional por provincia

PROVINCIA	2008	2009	DIFERENCIA	
			IMPORTE	%
Chaco	1.719.802.616	2.378.657.909	658.855.293	38,31
Misiones	1.383.691.749	1.899.987.570	516.295.821	37,31
Tucumán	2.770.816.360	3.795.428.198	1.024.611.838	36,98
Chubut	1.388.074.898	1.844.661.537	456.586.639	32,89
Santiago del Estero	1.574.558.483	2.090.521.659	515.963.176	32,77
Salta	2.098.589.237	2.750.685.981	652.096.744	31,07
Santa Cruz	1.634.637.181	2.141.185.369	506.548.188	30,99
La Pampa	932.845.732	1.192.868.371	260.022.639	27,9
Santa Fe	8.043.430.011	10.097.572.464	2.054.142.453	25,5
Río Negro	1.635.679.799	2.045.278.510	409.598.711	25,0
Mendoza	3.462.202.156	4.304.100.128	841.897.972	24,3
Corrientes	1.748.137.095	2.167.412.031	419.274.936	24,0
Formosa	1.171.789.427	1.441.638.850	269.849.423	23,0
Entre Ríos	2.238.649.560	2.714.435.378	475.785.818	21,3
San Luis	868.636.790	1.035.495.863	166.859.073	19,2
Catamarca	1.363.968.721	1.621.948.296	257.979.575	18,9
Neuquén	983.804.445	1.167.814.398	184.009.953	18,7
San Juan	1.732.994.017	2.054.647.106	321.653.089	18,6
Jujuy	1.373.641.762	1.611.763.155	238.121.393	17,3
TOTAL	202.190.818.425	233.817.577.614	31.626.759.189	15,64
Tierra del Fuego	459.499.208	531.181.799	71.682.591	15,60
Córdoba	7.833.059.145	8.856.124.639	1.023.065.494	13,06
La Rioja	1.352.848.750	1.526.474.260	173.625.510	12,83
Buenos Aires	39.660.399.258	44.016.605.285	4.356.206.027	10,98

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

Un componente significativo en cuanto al monto y a los criterios distributivos es el gasto de la Dirección Nacional de Vialidad, que destina sus fondos a la construcción de rutas y caminos. Si se compara la evolución de estos recursos entre 2008 y 2009 se puede ver que la estructura de las variaciones se replica. En este caso, también son las provincias de Tucumán, Salta y Chaco las que verán un aumento en este rubro muy superior a la media. Por el contrario, Buenos Aires, La Rioja y Córdoba se encuentran entre las que menos aumentarán o inclusive disminuirán los fondos que el gobierno nacional invertirá en vialidad.

Cuadro N°7. Variación del Presupuesto de la Dirección Nacional de Vialidad por provincia

PROVINCIA	2008	2009	Diferencia	
			monto	%
Misiones	28.678	115.616	86.938	75%
La Pampa	34.324	131.486	97.162	74%
Tucumán	80.559	277.953	197.394	71%
Salta	86.277	250.176	163.899	66%
Chaco	82.994	180.414	97.420	54%
Tierra del Fuego	13.644	28.366	14.722	52%
Chubut	127.558	249.215	121.657	49%
Río Negro	149.558	284.141	134.583	47%
Mendoza	84.017	155.091	71.074	46%
Formosa	224.602	401.122	176.520	44%
San Luis	32.367	54.209	21.842	40%
Santa Fe	168.416	266.275	97.859	37%
Catamarca	46.408	71.030	24.622	35%
San Juan	45.743	64.987	19.244	30%
Santa Cruz	206.904	265.198	58.294	22%
Entre Ríos	89.963	114.702	24.739	22%
Corrientes	162.362	205.499	43.137	21%
Neuquén	57.384	71.721	14.337	20%
Total*	2.714.445	4.081.699	1.367.254	33%
La Rioja	90.846	108.912	18.066	17%
Jujuy	64.154	76.257	12.103	16%
Santiago del Estero	142.121	142.385	264	0%
Cordoba	312.538	293.049	-19.489	-7%
Buenos Aires	383.028	273.896	-109.132	-40%

* El total no incluye ni ciudad de Buenos Aires ni los fondos interprovinciales, nacionales y binacionales.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

Lamentablemente, el análisis de las cuentas públicas no es suficiente para verificar con claridad los criterios de distribución de los fondos públicos. Dada la complejidad del sistema de transferencias a las provincias, en donde se corroboran asignaciones automáticas junto con otros componentes de orden discrecional, es fundamental analizar en mayor detalle los criterios con los que se definen los aumentos en las asignaciones, así como lo que sucede efectivamente en el transcurso de la ejecución presupuestaria.

Equipo de trabajo

Luciana Díaz Frers. Directora del Programa de Política Fiscal. Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de KIEL, Alemania. Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Daniela Dborkin. Coordinadora del Programa de Política Fiscal. Magíster en Economía, University London College. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Laura Malajovich. Coordinadora del Programa de Política Fiscal. Magíster en Políticas de Desarrollo Social, University London College. Licenciada en Economía, Universidad Torcuato Di Tella.

Federico Marongiu. Coordinador del Programa de Política Fiscal. Doctorando en Economía, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Economía, Universidad Torcuato Di Tella. Candidato a Magíster en Historia Económica, Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA).

*Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición de todos los miembros de
CIPPEC*

Si desea citar este documento: Díaz Frers, L., Dborkin, D., Malajovich, L., Marongiu, F: *Informe del Proyecto de Ley de Presupuesto 2009, CIPPEC*, octubre 2008.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.