

INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2004

¿CUÁL FUE EL DESTINO DE LOS RECURSOS EXCEDENTES?

LUPA FISCAL

Febrero 2005

Documento de Trabajo N° 11

Equipo de trabajo:

Dborkin, Daniela

Díaz Frers, Luciana

Malajovich, Laura

INDICE DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	PROYECCIONES MACROECONÓMICAS.....	4
3.	RECURSOS.....	5
4.	GASTOS.....	7
✓	<i>Principales aumentos del Presupuesto.....</i>	7
✓	<i>Distribución del incremento del Presupuesto.....</i>	8
✓	<i>Variación del Presupuesto Nacional por provincia.....</i>	9
	<i>Sin intervención del Poder Legislativo.....</i>	10
5.	EL RESULTADO.....	11
6.	CONCLUSIÓN.....	11

INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS

Cuadro 1.	Variables macroeconómicas proyectadas vs. registradas.....	4
Cuadro 2.	Recaudación tributaria del Sector Público Nacional. En millones de pesos.....	5
Cuadro 3.	Recursos con afectación específica vs. recursos de libre disponibilidad.....	6
Cuadro 4.	Presupuesto de la Administración Nacional. En millones de pesos.....	8
Gráfico 1.	Distribución del incremento del Presupuesto Nacional por ministerio.....	9
Gráfico 2.	Aumentos del Presupuesto Nacional por provincia*.....	9
Cuadro 5.	Resultado de la Administración Nacional. En millones de pesos.....	11

1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2004 la recaudación impositiva fue mayor a la prevista en el Presupuesto 2004. La subestimación del crecimiento económico junto con el mayor tipo de cambio promedio registrado ocasionó que los ingresos que finalmente obtuvo el Sector Público Nacional fueran superiores en un 24% a los esperados. Si bien no todo el excedente de la recaudación es de libre disponibilidad para el Gobierno Nacional – debido a las asignaciones específicas que tienen ciertos tributos – resulta interesante conocer qué destino le dio el Poder Ejecutivo a estos mayores recursos.

Por un lado, los mayores ingresos posibilitaron un aumento del gasto público. En particular, se destinaron mayores fondos a atender la crisis energética, al financiamiento de obras públicas y se llevó a cabo una política de recomposición de ingresos, con aumentos y/o pagos extras a jubilados, docentes, empleados públicos y beneficiarios de planes sociales. Sin embargo, no todo el excedente de la recaudación se dirigió a aumentar el gasto público, por lo que finalizado el año se observa un superávit fiscal superior al planeado inicialmente. Un punto que merece destacarse es la forma en la que se decidió el destino de la recaudación excedente: más del 75% del total del incremento presupuestario se realizó por dos decretos. De este modo, el Poder Legislativo no intervino en el proceso de decisión sobre la recaudación tributaria excedente.

A continuación se analiza con mayor detalle qué sucedió durante la ejecución del Presupuesto 2004. En la siguiente sección se comparan las variables macroeconómicas proyectadas al momento de elaborar el Presupuesto con las finalmente registradas. En la tercera, se estudia cuáles fueron los impuestos que mayor incremento tuvieron en relación a lo previsto. En la cuarta, se detallan los principales aumentos presupuestarios y en la quinta se muestra el resultado fiscal obtenido. Finalmente, en la sexta sección se sintetizan las conclusiones.

2. PROYECCIONES MACROECONÓMICAS

El crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), la inflación y el tipo de cambio son variables que inciden en la recaudación tributaria y, en consecuencia, en el nivel de gasto público que el Estado puede financiar a través del cobro de impuestos.

El Presupuesto 2004 fue elaborado con una estimación de crecimiento real del PBI del 4%, con una inflación proyectada en 10,5% y un tipo de cambio promedio de 2,84 pesos por dólar. Ya finalizado el año, puede observarse en el **Cuadro 1** que la situación fue bastante distinta a la proyectada: la inflación creció 6,1%, el tipo de cambio promedio se ubicó en los 2,94 pesos por dólar y, si bien aún no se cuentan con datos oficiales, se estima que el PBI creció aproximadamente un 8,5% en términos reales.

Cuadro 1. Variables macroeconómicas proyectadas vs. registradas

Proyecciones Macroeconómicas	Presupuesto 2004	Realizadas 2004
Crecimiento PBI	4,00%	8,50%
Inflación (IPC punta a punta IV trim.)	10,50%	6,10%
Tipo de Cambio Nominal (promedio)	2,84	2,94

Fuente: elaboración CIPPEC sobre la base del Mensaje de Elevación del Presupuesto 2004, INDEC y BCRA

Estas diferencias en las variables macroeconómicas tuvieron su impacto en la recaudación. Si bien la menor inflación registrada podría haber redundado en menores ingresos, el mayor crecimiento y el tipo de cambio más elevado tuvieron el efecto contrario e incidieron positivamente en los recursos públicos. De este modo, tal como se verá en las siguientes secciones, la recaudación fue mayor a la estimada inicialmente en la Ley de Presupuesto 2004, lo que permitió un significativo aumento del gasto público.

3. RECURSOS

La recaudación prevista en el Presupuesto 2004 para el Sector Público Nacional ascendía a los \$79.416 millones. Sin embargo, un crecimiento económico mayor al estimado permitió recaudar más de lo previsto. De este modo, al 31 de diciembre de 2004 la recaudación tributaria alcanzó los \$98.285 millones, es decir, un 24% más que lo estimado originalmente.

Los impuestos que más aumento tuvieron respecto a lo previsto fueron IVA y Ganancias, con variaciones de \$6.901 millones (+31%) y \$6.295 millones (+39%), respectivamente. En el primer caso, si bien la menor inflación registrada con relación a la proyectada podría haber ocasionado una menor recaudación de este impuesto, la mayor actividad económica registrada en 2004 impulsó la recaudación de IVA en sentido positivo.

En cuanto a Ganancias, por un lado los mayores recursos que ingresaron por este concepto se relacionan con la subestimación del crecimiento en 2003: mientras el Proyecto de Ley de Presupuesto 2004 contenía una estimación del crecimiento del producto para 2003 del 5,5% (en términos reales) esta variación fue finalmente del 8,8%. Dado que el impuesto a las Ganancias que ingresa en un año se relaciona con las ganancias obtenidas en el año anterior, en 2004 ingresaron finalmente mayores recursos por la subestimación del crecimiento del año 2003 al momento de elaborar el Presupuesto 2004. Por otro lado, el incremento de este impuesto se encuentra también relacionado con el aumento del precio internacional del petróleo, que hizo que las empresas exportadoras de petróleo vean crecer sus ganancias.

Cuadro 2. Recaudación tributaria del Sector Público Nacional. En millones de pesos.

Sector Público Nacional Recursos tributarios	Presupuesto 2004	Al 31/12/04*	Variación	
			Monto	%
Ganancias	15.993,90	22.289,09	6.295,19	39%
IVA	22.511,20	29.412,98	6.901,78	31%
Impuesto a las Transacciones Financieras	6.574,00	7.681,86	1.107,86	17%
Bienes Personales	1.571,90	1.660,97	89,07	6%
Ganancia Mínima Presunta	1.397,00	1.223,62	-173,38	-12%
Combustibles	3.097,30	3.330,20	232,90	8%
Monotributo	352,90	499,38	146,48	42%
Derechos de Exportación	8.948,30	10.271,98	1.323,68	15%
Derechos de Importación	2.395,40	3.168,37	772,97	32%
Internos y otros coparticipados	2.448,10	3.104,93	656,83	27%
Adicional Cigarrillos	297,40	343,40	46,00	15%
Contribuciones	12.911,20	12.671,27	-239,93	-2%
Otros	918,20	2.626,66	1.708,46	186%
TOTAL	79.416,80	98.284,70	18.867,90	24%

* Base Caja

Fuente: elaboración CIPPEC sobre la base del Mensaje de Elevación del Presupuesto 2004 y datos sobre recaudación tributaria del Ministerio de Economía

Otros tributos que también tuvieron una recaudación excedente significativa fueron el impuesto a las Transacciones Financieras (ITF, más conocido como el impuesto al cheque) y los impuestos al comercio exterior (derechos de exportación e importación), este último también influenciado por el mayor tipo de cambio con relación al previsto.

Ahora bien, no toda la recaudación excedente es de libre disponibilidad para el Sector Público Nacional. Casi el 60% de la recaudación tiene un destino preestablecido, ya sea por las transferencias a las provincias en concepto de la Coparticipación Federal de Impuestos o por los recursos que se encuentran comprometidos al financiamiento de la seguridad social y a otros fines, como el gasto social. De acuerdo a estimaciones de CIPPEC, el total de la recaudación se distribuye aproximadamente en un 24% a las provincias vía el sistema de coparticipación federal de impuestos, un 29% al financiamiento de la seguridad social, un 3% a fondos que tienen por destino el gasto social¹ y un 2% a fondos relacionados con la energía, las viviendas y la infraestructura vial.

Cuadro 3. Recursos con afectación específica vs. recursos de libre disponibilidad

Sector Público Nacional Asignación de los recursos	Previsto 2004	Al 31/12/04	Variación	
			Monto	%
Asignación específica	47.155,77	57.208,95	10.053,18	21%
Coparticipación Federal de Impuestos	18.363,36	23.812,15	5.448,79	30%
Financiamiento Seguridad Social	24.824,09	28.407,54	3.583,45	14%
Fondos de infraestructura y electricidad ¹	1.810,38	1.949,99	139,61	8%
Fondos de carácter social ²	2.157,95	3.039,27	881,33	41%
Libre disponibilidad	31.678,03	40.524,45	8.846,42	28%
Tesoro Nacional	31.051,46	39.677,75	8.626,29	28%
ATN	626,57	846,71	220,13	35%
TOTAL	79.416,80	98.284,70	18.867,90	24%

Fuente: estimación CIPPEC sobre la base de la distribución establecida por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos y a las leyes de los respectivos impuestos

¹ Incluye los fondos que se financian con el impuesto a los combustibles - naftas (FONAVI, Vialidad, Infraestructura Eléctrica y FEDEI)

² Se compone del 14% del impuesto a las Ganancias

¹ De acuerdo a la Ley 24.621 el 10% del impuesto a las Ganancias hasta un total de \$650 millones se destina a la provincia de Buenos Aires con destino específico a obras de carácter social. El excedente de este monto se reparte entre las restantes provincias de acuerdo a los coeficientes de coparticipación. Esta Ley también establece que el 4% de este impuesto se distribuya entre todas las jurisdicciones - menos Buenos Aires - de acuerdo al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Estos recursos también deben afectarse a obras de infraestructura básica social.

4. GASTOS

Durante el año 2004 se obtuvo una recaudación mayor a la prevista. Una vez descontados los recursos que se dirigen a las provincias a través de la coparticipación federal de impuestos –que no forman parte del Presupuesto Nacional- resulta interesante analizar qué destino dio la Nación a estos ingresos excedentes. Para ello, en esta sección analizaremos las modificaciones introducidas al Presupuesto de la Administración Nacional.

En primer lugar, debe destacarse que no todos los aumentos del gasto obedecen a decisiones políticas de incrementar el mismo. Hay ingresos que se asignan automáticamente a financiar ciertas partidas de gasto, donde si la recaudación es mayor, el gasto es mayor también. Un claro ejemplo de este caso son los fondos de carácter social mencionados en la sección anterior, que se financian con el 14% del impuesto a las ganancias. Al haberse superado la recaudación prevista de este impuesto, automáticamente aumentó el presupuesto de estos fondos. Otro ejemplo de un aumento presupuestario automático lo constituyen las transferencias por la coparticipación a la Ciudad de Buenos Aires y a Tierra del Fuego que, a diferencia de las demás provincias, sí integran el Presupuesto de la Administración Nacional. De este modo, como se observa en el **Cuadro 4**, puede distinguirse entre aumentos con y sin financiamiento automático.

Una vez descontados los recursos que se distribuyen automáticamente a través de leyes y convenios -sobre los que el Gobierno no tiene poder de decisión-, resulta interesante evaluar qué uso le dio el Poder Ejecutivo al resto de los ingresos excedentes. Esto permite vislumbrar cuáles fueron las prioridades del Gobierno a lo largo del año. El Presupuesto 2004 aprobado inicialmente por el Congreso Nacional contemplaba gastos de la Administración Nacional por un monto total de \$59.712 millones. De acuerdo a datos del Ministerio de Economía al 10 de enero de 2005, esta cifra alcanza los \$68.653 millones, lo que implica un aumento cercano a los \$8.941 millones (equivalente al 15%). ¿Cuáles fueron las áreas que se incrementaron?

✓ Principales aumentos del Presupuesto

Del total del aumento del presupuesto, aproximadamente \$2.500 millones contaban con financiamiento automático (casi un 30%) mientras que más de un 70% respondió a aumentos sin financiamiento automático que requirieron la decisión política para la asignación de recursos. Dentro de las partidas con financiamiento automático se destaca el incremento del presupuesto a la ANSES. Al contar con mayores recursos, el Poder Ejecutivo pudo llevar adelante una política de recomposición de ingresos, primero con aumentos de los haberes jubilatorios mínimos y luego de los haberes inferiores a \$1.000, lo que implicó un incremento del presupuesto de la ANSES de \$1.430 millones (+7%). Dentro de esta clase de aumentos también es importante el incremento de \$906 millones (+10%) destinado a la asistencia financiera a provincias para gasto social (los ya mencionados fondos de carácter social que se financian con parte del impuesto a las Ganancias).

En cuanto a los rubros que no tuvieron financiamiento automático, entre las principales variaciones se destacan los aumentos de \$1.700 millones que se otorgaron al programa Formulación y Ejecución de Políticas Energéticas como respuesta a la crisis energética, por medio de los decretos 917/2004 (\$800 millones), y 1687/2004 (\$300 millones) y de la decisión administrativa 199/2004 (\$600 millones). Estos incrementos se relacionan principalmente con préstamos y transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico

(CAMMESA), en parte para la compra de combustible a Venezuela. También relacionados con la crisis energética se encuentran los incrementos en la asistencia financiera a empresas de este sector y al Fondo Unificado Eléctrico por más de \$700 millones.

Otras asistencias financieras que también tuvieron incrementos fueron las destinadas a las provincias, con un aumento de \$220 millones y al sector transporte, con una suba de \$161 millones. Por otra parte, se destinaron \$500 millones para capitalizar al Banco Nación.

Cuadro 4. Presupuesto de la Administración Nacional. En millones de pesos.

Principales aumentos del Presupuesto de la Administración Nacional 2004	Inicial	Al 31/12/04	Diferencia	
			Monto	% de la var. total
Aumentos con Financiamiento Automático	25.480	28.060	2.581	29%
ANSES	21.483	22.913	1.430	16%
Asistencia financiera a provincias para gasto social	2.158	3.064	906	10%
Coparticipación Ciudad de Bs. As. y Tierra del Fuego	597	791	194	2%
FONAVI	908	949	40	0%
Vialidad (Asistencia fin a prov)	333	344	11	0%
Aumentos con Financiamiento no Automático	34.232	40.593	6.360	71%
Asistencia fin. a sector energía	56	764	708	8%
Asistencia financiera a provincias	823	1.044	221	2%
Asistencia fin. a sector transporte	224	385	161	2%
Aportes al sector externo	23	156	133	1%
Formulación y ejec. de la política energética	347	2.048	1.701	19%
Defensa y seguridad	4.232	4.746	514	6%
Seguros y Finanzas (banco nación)	24	527	503	6%
Educación	3.907	4.359	451	5%
Salud	2.324	2.745	421	5%
Dirección Nacional de Vialidad	1.023	1.364	341	4%
Jefas y Jefes de Hogar	3.713	4.006	293	3%
Asistencia a provincias	823	1.044	221	2%
Otros	16.713	17.405	692	8%
TOTAL	59.712	68.653	8.941	100%

Fuente: elaboración CIPPEC sobre la base del Presupuesto 2004 y datos de la Dirección Nacional de Gastos Consolidados, Ministerio de Economía.

En el área de Defensa y Seguridad se registró una suba de \$503 millones, principalmente por el plan de seguridad (+\$280 millones), y por el aumento del gasto en personal y la reapertura de una planta de reparación y mantenimiento de aviones de la Fuerza Aérea (\$150 millones).

Por su parte, en el área educativa se aumentó el presupuesto destinado al Fondo Nacional de Incentivo Docente en más de \$400 millones, tanto por el incremento de la cuota como por su prórroga. El presupuesto en salud se incrementó para la compensación a las obras sociales, transferencia al Hospital Garrahan y compra de medicamentos para el Plan de Emergencia Sanitaria. En cuanto a los planes sociales, se realizaron a fin de año pagos extras a los beneficiarios de Plan Jefas y Jefes de Hogar. Por tal motivo, el presupuesto destinado a este plan se incrementó en casi \$300 millones.

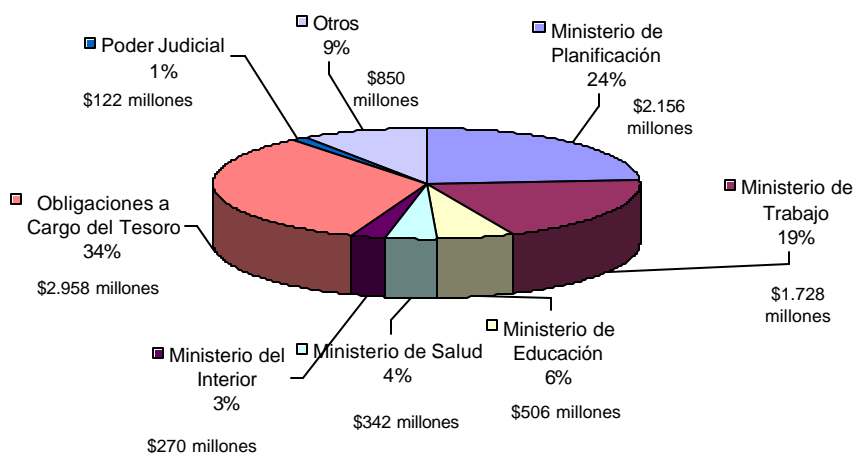
Las obras públicas también estuvieron presentes dentro de las partidas que tuvieron aumentos: la Dirección Nacional de Vialidad experimentó un incremento de más de \$340 millones en su presupuesto.

✓ **Distribución del incremento del Presupuesto**

Si se analiza el incremento del Presupuesto Nacional por ministerio (lo que se muestra en el **Gráfico 1**), se observa que las Obligaciones a Cargo del Tesoro y el Ministerio de

Planificación Federal fueron las jurisdicciones que se quedaron con la mayor parte del incremento presupuestario: entre las dos alcanzan el 58% del aumento. En el primer caso la suba se relaciona con las transferencias a provincias financiadas por el impuesto a las ganancias, con la coparticipación a la Ciudad de Buenos Aires y a Tierra del Fuego, con las asistencias financieras a los sectores de energía y transporte y con la capitalización del Banco Nación. En el segundo caso, el incremento se relaciona con la crisis energética y con la inversión en obras públicas a través de la Dirección Nacional de Vialidad.

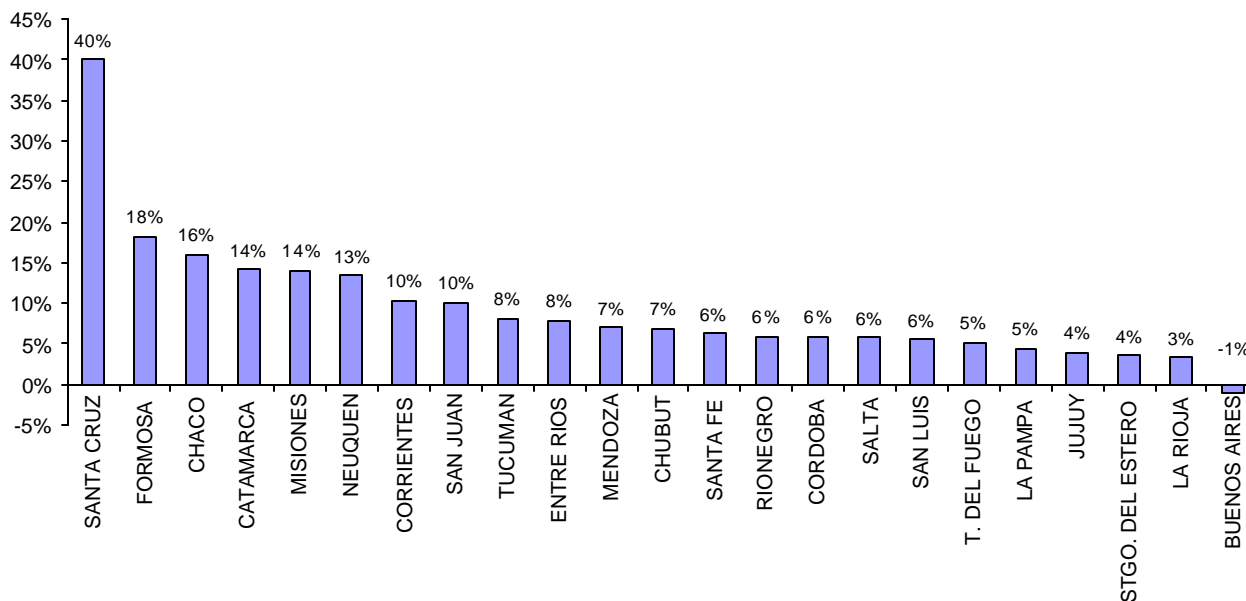
Gráfico 1. Distribución del incremento del Presupuesto Nacional por ministerio



Fuente: elaboración CIPPEC sobre la base del Presupuesto 2004 y de datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía.

✓ **Variación del Presupuesto Nacional por provincia**

Gráfico 2. Aumentos del Presupuesto Nacional por provincia*



* No incluye Ciudad de Buenos Aires

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base del Presupuesto 2004 y datos de la Dirección Nacional de Gastos Consolidados, Ministerio de Economía.

El **Gráfico 2** muestra la variación del presupuesto nacional en las provincias. De este análisis se excluye a la Ciudad de Buenos Aires, dado que allí se clasifican gastos que corresponden a la totalidad de la Administración Nacional en su conjunto, como los salarios de los empleados públicos de las sedes centrales de los ministerios. Tal como puede observarse en el gráfico, Santa Cruz es la provincia que más incremento porcentual tuvo en el presupuesto nacional destinado a la provincia, con una suba del 40% (\$187 millones). En segundo lugar se encuentra la provincia de Formosa, con un aumento del 18% (\$85 millones). La única provincia en la que disminuirá el presupuesto nacional es Buenos Aires, que experimenta una caída del 1% (\$122 millones).

Sin intervención del Poder Legislativo

La Ley 24.156 de Administración Financiera (por la que se rige principalmente el proceso presupuestario) autoriza al Poder Ejecutivo a realizar ciertas modificaciones en las partidas de gasto del Presupuesto Nacional, pero deja reservada al Congreso Nacional la facultad de autorizar cambios en el monto total del presupuesto, en el monto de la deuda y la distribución del gasto entre las diferentes finalidades. Sin embargo, es habitual que el Poder Ejecutivo realice modificaciones en el presupuesto sin la intervención parlamentaria correspondiente.

Eso fue lo que ocurrió este año. En la Ley de Presupuesto 2004 el mismo Poder Legislativo delegó en el Jefe de Gabinete la facultad de modificar el Presupuesto sin sujeción a las restricciones recién mencionadas. El debate sobre el Presupuesto 2005 giró también en torno a estas exenciones, que finalmente fueron otorgadas. De todos modos, no fue la primera vez que el Poder Ejecutivo logró obtener facultades extraordinarias. En los últimos seis años se encontraron mecanismos para exceptuar al Poder Ejecutivo de las restricciones que impone la Ley de Administración Financiera. En el 2000, 2001 y 2004 lo hicieron en la misma Ley de Presupuesto; en los restantes años, los presidentes se autoatribuyeron la excepción mediante decretos presidenciales: Carlos Menem en 1999 y Eduardo Duhalde en 2002 y 2003 .

Es cierto que la Constitución Nacional en su artículo 99 autoriza al Presidente a dictar decretos de necesidad y urgencia, pero deben ser revisados por el Poder Legislativo. En la práctica esto no sucede, ya que ni siquiera se ha conformado la comisión que debe encargarse de esta tarea .

De este modo, las modificaciones en el presupuesto se realizaron sin la intervención del Congreso Nacional. De los más de \$8.900 millones en que se incrementó el Presupuesto de la Administración Nacional, \$6.658 millones (76%) se incorporaron por dos decretos (917/2004 y 1687/2004), que no fueron sometidos a discusión parlamentaria. Sin emitir juicio sobre el destino de estos recursos, lo preocupante es la falta de intervención de los legisladores como representantes del pueblo, lo cual marca algunas de las debilidades institucionales del proceso presupuestario.

Para el año 2005, es probable que suceda lo mismo: las proyecciones actuales indican que la recaudación de este año también será mayor a la prevista en el presupuesto, dado que al momento de elaborar el presupuesto se estimaba un crecimiento de la actividad económica menor al que se prevé actualmente. De este modo, nuevamente el Poder Ejecutivo encontraría en sus manos fondos para distribuir de acuerdo a su criterio, lo que resulta riesgoso principalmente en un año electoral.

5. EL RESULTADO

Tal como se analizó en las secciones anteriores, los ingresos del Sector Público Nacional tuvieron un incremento de \$18.868 millones. Si a estos recursos se les descuentan las transferencias a las provincias en concepto de coparticipación federal de impuestos, obtenemos que el incremento de recursos de la Administración Nacional alcanzó los \$12.460 millones. Dado que el gasto presupuestado de la Administración Nacional se incrementó en \$8.941 millones (es decir, menos que el aumento de recursos) el resultado financiero de la Administración Nacional tuvo un incremento: en lugar de los \$2.300 millones estimados en la Ley de Presupuesto 2004, llegó a los \$5.819, es decir, tuvo un incremento de más de \$3.500 millones.

Cuadro 5. Resultado de la Administración Nacional. En millones de pesos.

Resultado	Presupuesto 2004	Vigente 31/12/04	Variación	
			Monto	%
Recursos Sector público Nacional	79.416,80	98.284,70	18.867,90	23,76%
Recursos Administración Nacional	62.012,24	74.472,55	12.460,32	20,09%
Gasto Administración Nacional	59.712,00	68.653,00	8.941,00	14,97%
Resultado financiero Adm. Nacional	2.300,24	5.819,55	3.519,32	153,00%

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base del Presupuesto 2004 y datos del Ministerio de Economía

6. CONCLUSIÓN

En conclusión, los mayores recursos que se obtuvieron durante 2004 permitieron al Gobierno, por un lado, realizar políticas de ingresos - con los aumentos y/o pagos extras otorgados a jubilados, docentes, empleados públicos y beneficiarios de planes sociales - e incrementar la inversión en obras públicas. Por el otro lado, posibilitaron la acumulación de un superávit fiscal superior al previsto originalmente.

Como antes se mencionó, el Poder Legislativo no tuvo intervención en el proceso de decisión sobre el uso de los ingresos excedentes. Si se piensa que en el año 2005 puede haber nuevamente una subestimación de recursos, sería interesante implementar mecanismos que reduzcan la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en lugar de incrementarla -como sucede con la delegación de facultades-. ¿Cómo disminuir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la asignación de los recursos públicos? Una posibilidad es incluir en la Ley de Presupuesto que aprueba el Congreso las prioridades que deberían seguirse en caso de que los recursos superen a los estimados, así como también las áreas que deberían ajustarse si la recaudación resultase menor. Asimismo, resulta indispensable fortalecer el rol del Congreso en el proceso presupuestario, principalmente para que pueda ejercer efectivamente un mayor control de la ejecución de los recursos públicos.