

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

REVISIÓN DEL GASTO Y DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

- NUMEROS FINALES DEL EJERCICIO 2003 - EJECUCIÓN DEL 2004 AL PRIMER SEMESTRE

Equipo de Trabajo:

Laura Malajovich
Federico Marongiu
Daniela Dborkin
Alejandra Moreno

Información sobre CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, www.cippec.org) es una organización apartidaria y sin fines de lucro cuya misión es trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas y la calidad de las políticas públicas en la Argentina. CIPPEC tiene un área especializada en Política Fiscal, que busca promover la solvencia fiscal y la asignación equitativa, honesta y eficiente del gasto público.

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL 2003 Y DEL PRIMER SEMESTRE DE 2004

Resumen Ejecutivo	4
1- Introducción	8
2- Los gastos	9
A - Administración Gubernamental	10
B - Defensa y Seguridad.....	11
C - Servicios Sociales	12
D - Servicios Económicos	14
E - Servicios de la Deuda Pública.....	14
Apartado A - Kirchner aumentó el gasto social.....	15
Apartado B- ¿Cómo se distribuyó el presupuesto social en las provincias durante 2003?..	16
3- Los ingresos	19
Presupuestado versus recaudado.....	20
Apartado C- Aumentos de recaudación: ¿asignaciones específicas o discrecionalidad?	22
4- El resultado	24
Anexo. El destino de los ingresos públicos	25

INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS

Cuadro 1: Evolución del Crédito Vigente y Gasto Devengado de la Administración Nacional.....	4
Gráfico 1: Principales cambios en el Presupuesto 2003 de la Administración Nacional, en millones de pesos. ¡Error! Marcador no definido.	
Cuadro 2. Recaudación del Sector Público Nacional presupuestada y efectiva – Año 2003.....	7
Cuadro 2.1: Evolución del Presupuesto vigente de la Administración Nacional por finalidad.....	9
Gráfico 2.1: Variación del Presupuesto de la Administración Nacional 2003..... ¡Error! Marcador no definido.	
Cuadro 2.2: Presupuesto vigente de la Administración Gubernamental	10
Cuadro 2.3: Presupuesto en Defensa y Seguridad.....	11
Cuadro 2.4: Presupuesto en Servicios Sociales	12
Cuadro 2.5: Presupuesto en Servicios Económicos.....	14
Gráfico A.1. Variaciones del presupuesto en Servicios Sociales durante el segundo semestre.....	15
Gráfico B.1. Presupuesto social per cápita y población bajo LI.....	16
Gráfico B.2. Variación del presupuesto social per cápita y LI.....	17
Gráfico 3.1: Evolución de la recaudación tributaria SPN 2002-2003.....	19
Cuadro 3.1: Recaudación tributaria (sin Seguridad Social) 2002-2003.....	20
Cuadro 3.2: Recaudación del Sector Público Nacional: presupuestada y efectivamente recaudada	20
Cuadro 3.3: Resultado Fiscal Base Caja Presupuestado vs. Realizado – Año 2003.....	21
Cuadro C.1. El destino de los ingresos públicos.....	22
Cuadro 4.1: Resultado Fiscal Año 2003 Sector Público Nacional	24

RESUMEN EJECUTIVO

En esta ocasión se presentará tanto la variación y ejecución del Presupuesto Nacional al primer semestre de 2004 como la ejecución final del presupuesto de la Administración Nacional en el 2003.

El presupuesto devengado puede tener un lapso de hasta seis meses una vez concluido el ejercicio fiscal para continuar ingresando obligaciones de pago (facturas que pudieran haberse ingresado con retraso en el sistema, etc). Por este motivo, consideramos importante en este informe presentar tanto la ejecución del primer semestre del Presupuesto Nacional 2004 como el nivel de ejecución final del Presupuesto Nacional 2003.

Cuadro 1: Ejecución del Presupuesto Vigente y Devengado de la Administración Nacional, 2003 y 2004 por finalidad

	2003			2004		
	Crédito vigente	Devengado	% Ej	Crédito vigente	Devengado	% Ej
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4.599.769.151	4.206.343.884	91%	4.121.616.455	1.944.575.563	47%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	4.531.153.977	4.322.823.621	95%	4.727.486.875	2.190.018.628	46%
SERVICIOS SOCIALES	37.602.493.514	35.574.114.866	95%	40.704.670.732	18.259.356.822	45%
SERVICIOS ECONOMICOS	5.597.730.280	5.281.511.007	94%	3.972.768.096	1.412.977.622	36%
SUBTOTAL	52.331.146.922	49.384.793.379	94%	53.526.542.158	23.806.928.636	44%
DEUDA PUBLICA	9.844.122.380	7.167.972.188	73%	6.893.880.530	2.454.788.872	36%
GASTO TOTAL	62.175.269.302	56.552.765.567	91%	60.420.422.688	26.261.717.507	43%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía

El **Cuadro 1** muestra ya con datos definitivos de la ejecución del 2003, una subejecución del 9% (\$5.600 millones) del Presupuesto de la Administración Nacional. Se destacan entre las áreas de mayor ajuste –e incumplimiento del presupuesto- el pago de intereses de la deuda (que se ejecutó en un 73%) y el de Administración Gubernamental.

Si se analiza la tendencia del primer semestre de 2004, se puede observar la misma subejecución general, y en particular del pago de intereses de la deuda. Si bien esto último puede deberse simplemente a que haya mayores vencimientos para pagos de intereses de la deuda en el segundo semestre, es posible también pensar que hay una expectativa de posible renegociación por parte del gobierno. Llama la atención también la subejecución que presenta el presupuesto en Servicios Económicos.

A continuación se analizará en primer lugar el grado de ejecución en cada una de las finalidades y las variaciones que se realizaron en el presupuesto en el primer semestre de 2004. Asimismo se presentarán los datos analizados por jurisdicción de la Administración Nacional. Finalmente, se detallará la evolución de los ingresos del Sector Público Nacional al primer semestre de 2004.

En primer lugar, la suba de \$2.990 millones en el presupuesto de **Seguros y Finanzas** se relaciona en su totalidad con el rescate de las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (Lecop). Este rescate de deuda aparece como un aumento en el presupuesto a fin de registrar la transferencia al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, que estuvo a cargo de la emisión de las Lecop.

En segundo lugar, el aumento de \$827 millones en el presupuesto destinado a **Relaciones Interiores** tiene diversos orígenes. Hubo una transferencia de \$150 millones a la provincia de Santa Fe y otra de \$30 millones a la provincia de Entre Ríos, las cuales fueron declaradas zona de desastre debido a las inundaciones que las azotaron. Otro elemento que incidió en el aumento de esta área del gasto consiste en la reforma al régimen de Coparticipación de la ciudad de Buenos Aires, que pasó de ser una suma fija a un porcentaje (1,4%) de la parte correspondiente a la Nación. Por tal motivo, la Coparticipación a Ciudad de Buenos Aires aumentó en \$153 millones (45%) respecto a la presupuestada inicialmente.

Por último, otro componente del aumento del presupuesto fue destinado a **Relaciones Interiores**: \$190 millones adicionales a los incluidos en el presupuesto inicial se asignaron al financiamiento de las elecciones nacionales realizadas a lo largo del año (presidenciales y para diputados y senadores nacionales). Este incremento del 295% en el presupuesto del programa denominado “Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático” resulta llamativo dado que al momento de elaborar el presupuesto se sabía que se trataba de un año electoral –aunque no se conocía si las elecciones en las provincias iban a ser desdobladas, lo que pudo haber provocado un incremento de los costos-. Además, parte del aumento se justificó en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, que finalmente no se llevó a cabo.

Respecto al presupuesto destinado a **Promoción y Asistencia Social**, el principal aumento se explica por la mayor recaudación del Impuesto a las Ganancias respecto a lo estimado en la Ley de Presupuesto. Debido a que una proporción de este tributo tiene afectación específica al Fondo Conurbano Bonaerense y al Fondo de Infraestructura Básica Social (ambos parte del presupuesto de esta función del Estado), de los \$3.851 millones de recaudación excedente de Ganancias, \$460 millones se dirigieron “automáticamente” a estos fondos.

En el caso del presupuesto de **Seguridad Social**, el incremento se relaciona con la suba del haber mínimo de los jubilados y pensionados, que en el mes de julio pasó de \$150 a \$220, incrementando las prestaciones previsionales en \$887,6 millones (+7%). De todos modos, este aumento se ve compensado en parte con la caída en el Seguro de Desempleo, cuyo presupuesto disminuyó en \$263 millones (-52% respecto del monto inicial). De acuerdo a las explicaciones oficiales, esta reducción tiene su origen en el incremento del empleo durante el año 2003, el cual produjo que la cantidad de beneficiarios sea inferior a los que fueron estimados al momento de elaborar el presupuesto.

Por último, otro incremento importante de destacar es el que experimentó el área de **Educación**. En este caso, la decisión de incluir el pago de la cuota correspondiente al primer trimestre del año 2002 del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) –que inicialmente no se incluyó en la Ley de Presupuesto– hizo que se incorporen \$180 millones adicionales por este concepto.

Respecto a la ejecución¹ del Presupuesto 2003, al 31 de diciembre se encuentran obligaciones de pago comprometidas por casi el 80% del presupuesto vigente a ese momento. De todos modos, debe tenerse en cuenta que se trata de datos parciales, ya que pueden seguir registrándose gastos correspondientes al ejercicio 2003 en los primeros meses de este año. La ejecución en el área de Servicios Económicos es muy baja: probablemente esto se deba a que no se devengaron los \$3.000 millones correspondientes a la transferencia al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial que se origina en el rescate de las Lecop.

Respecto al gasto social, la principal subejecución se encuentra en el área de Salud, dado que al 31 de diciembre de 2003 el porcentaje de obligaciones comprometidas en relación al total del presupuesto alcanza sólo el 65%. Las principales causas de este elevado grado de subejecución son dos. La primera es la diferencia entre el valor del dólar que fue presupuestado a fines de 2002 y el valor real que tuvo la moneda durante el año 2003 debido a que una proporción importante de esta función son medicamentos y otros insumos médicos cuyo precio se fija en dólares. En segundo lugar, el resultado de las licitaciones públicas realizadas fue mejor que el esperado con lo cual el precio pagado por los bienes licitados fue menor al presupuestado en la ley.

Debido a que algunos impuestos están atados al financiamiento específico de ciertos gastos, puede pensarse que algunos de los incrementos de los programas anteriormente mencionados se dieron automáticamente por aumentos de la recaudación. Sin embargo, si bien los ingresos públicos fueron en 2003 mayores a los de 2002, no superaron a los previstos en el Presupuesto 2003. La posibilidad de aumentar las partidas anteriormente mencionadas estuvo dada principalmente por la disminución de los recursos asignados al pago de los servicios de la deuda pública. La única excepción se encuentra en el presupuesto destinado al Fondo Conurbano Bonaerense y al Fondo de Infraestructura Básica Social que, como antes se mencionó, se financian automáticamente con parte del impuesto a las ganancias, tributo que sí tuvo una recaudación mucho mayor a la proyectada inicialmente.

En el Presupuesto 2003 -sancionado a fines del año 2002- la recaudación tributaria² estimada era de \$65.059,8 millones. Este monto es \$2.453 millones (3,8%) mayor al efectivamente recaudado en 2003. Como se muestra en el **Cuadro 2**, la explicación de esta discrepancia reside fundamentalmente en la sobreestimación del IVA, impuesto para el que se recaudaron \$4.556 millones menos de los que se habían calculado (-18,9%). Tanto en este tributo como en el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, la sobreestimación de recursos se explica por la menor inflación observada en 2003 respecto de la proyectada originalmente. Esto hizo que la recaudación de los impuestos mencionados, pese al mayor crecimiento registrado (8,4% en términos reales versus 3% presupuestado originalmente), fuera menor a la presupuestada.

¹ Siempre que en este informe se haga referencia a montos devengados y grados de ejecución, debe tenerse en cuenta que se utilizaron los datos disponibles a la primera semana del mes de enero de 2004.

² Al analizar los ingresos y el resultado se analizarán datos correspondientes al Sector Público Nacional, que además de la Administración Nacional comprende a las empresas públicas, los fondos fiduciarios y la coparticipación federal.

En el caso de los Impuestos al Comercio Exterior, la explicación de la menor recaudación reside en que el tipo de cambio estimado en el presupuesto 2003 era de \$3,60 por dólar, considerablemente superior al de \$2,95 (promedio anual) verificado durante 2003.

**Cuadro 2. Recaudación del Sector Público Nacional presupuestada y efectiva
- Año 2003**

IMPUESTO	Presup. 2003	Recaud. 2003	Variación	
			en \$	en %
Ganancias	10.899,2	14.750,7	3851,5	35,3%
IVA	24.137,0	19.580,4	-4556,6	-18,9%
Internos coparticipados	2.168,3	2.223,0	54,7	2,5%
Ganancia Mínima Presunta	817,0	1.362,8	545,8	66,8%
Bienes personales	973,9	1.602,8	628,9	64,6%
Impuesto a los Créditos y Débitos ITF	7.384,6	5.900,2	-1484,4	-20,1%
Combustibles - Naftas	3.327,4	3.336,2	8,8	0,3%
Monotributo	272,7	282,7	10,0	3,7%
Comercio Exterior	13.671,6	11.304,9	-2366,7	-17,3%
Otros impuestos	1.408,1	2.262,7	854,6	60,7%
TOTAL	65.059,8	62.606,5	-2453,3	-3,8%

Otros impuestos, como Ganancias y Ganancia Mínima Presunta tuvieron en 2003 una recaudación muy superior a la presupuestada originalmente. La explicación en este caso reside en que para la liquidación de estos impuestos no se permitió descontar la inflación de 2002, lo que redundó en una recaudación mucho mayor a la presupuestada. El incremento en estos tributos compensó parcialmente la sobreestimación de los impuestos anteriores.

Por último, en cuanto al **resultado fiscal** del año 2003, de las estimaciones de recursos y gastos primarios determinados inicialmente surgía un superávit primario de \$11.661 millones para el sector público nacional mientras que el resultado efectivamente verificado al 31 de diciembre de 2003 fue superavitario en tan solo \$8.688 millones. Sin embargo, en términos del PBI, se pasó de un superávit primario presupuestado de 2,18% a un superávit primario base caja de 2,36%. La diferencia en el monto del superávit primario originalmente presupuestado versus el efectivamente obtenido se debe primordialmente a la proyección original de inflación que resultó ser muy superior a la efectivamente verificada.

1- INTRODUCCIÓN

Lejos de tener un carácter lineal, el proceso presupuestario se caracteriza por una superposición permanente de las etapas que lo componen. Así, las fases de elaboración y aprobación de un presupuesto coinciden con las de ejecución y evaluación de otros. Cada uno de estos momentos tiene su importancia: de nada sirve poner énfasis en la formulación de un presupuesto que atienda los intereses de la ciudadanía si luego se descuida que lo aprobado en el Congreso efectivamente se cumpla.

Analizar la ejecución presupuestaria tiene relevancia por distintos motivos. En primer lugar, permite conocer cómo se gastan los recursos que ingresan mediante los impuestos que pagan los ciudadanos. En segundo lugar, se trata de un mecanismo que incrementa la responsabilidad en la rendición de cuentas del Gobierno: a mayor interés y monitoreo de la sociedad sobre el destino de los recursos públicos, más obligados se sentirán los funcionarios a hacer una administración responsable de ellos. Por último, realizar un seguimiento del presupuesto permite ver cómo se reflejan las decisiones políticas en la asignación de los recursos públicos e identificar cambios en las prioridades del Gobierno.

A pesar de la importancia de que la sociedad se informe sobre el destino de sus recursos, es grande el esfuerzo que debe realizar cada ciudadano individualmente para conocer en detalle qué está sucediendo con los recursos y los gastos públicos. *Este informe tiene por objeto disminuir el costo de tal esfuerzo, dando cuenta de las principales modificaciones en el primer semestre del Presupuesto 2004 y resaltando los puntos más llamativos de la ejecución del Presupuesto 2003, una vez cerradas las cuentas del ejercicio.*

A continuación se analizará tanto las modificaciones que el Poder Ejecutivo realizó en el Presupuesto de la Administración Nacional 2004 como el gasto efectivamente realizado en cada una de las finalidades durante el primer semestre de 2004. Para ello se analizará, por un lado, las variaciones en los montos totales anuales de los distintos componentes del gasto nacional y, por el otro, la relación entre las obligaciones de pago (presupuesto devengado) y el presupuesto vigente en este momento, a efectos de determinar el grado de ejecución del primer semestre del Presupuesto 2004. Como se mencionó, en esta oportunidad se presentarán también los números finales de la ejecución del Presupuesto 2003, tanto por finalidad como por jurisdicción de la Administración Nacional.

Asimismo, se examinarán los ingresos obtenidos al primer semestre de 2004 con relación a los estimados en la Ley de Presupuesto, a fin de analizar el grado de cumplimiento parcial de las metas de recaudación previstas.

2- LOS GASTOS

La Ley de Presupuesto 2004 aprobada por el Congreso Nacional establecía que el gasto de la Administración Nacional en este período sería de \$59.471 millones³. Al 30 de junio de 2004 el monto total presupuestado asciende a \$60.420 millones. Es decir que el Presupuesto 2004 incrementó su monto total en casi \$950 millones de pesos en seis meses -que equivale al 2% del monto inicial.

No obstante, habrá que monitorear cuánto del gasto comprometido ha sido devengado, ya que según los datos al primer semestre, como se muestra en el **Cuadro 2.1**, se está ejecutando un 43% del presupuesto total. Esto es más contundente si además se observa el grado de ejecución del presupuesto en 2003.

Cuadro 2.1: Evolución del Presupuesto vigente de la Administración Nacional por finalidad

	2004				
	Crédito Inicial (1)	Crédito vigente (2)	Devengado (3)	Variación (2)-(1)	% Ejecución (3)/(2)
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4.158.904.772	4.121.616.455	1.944.575.563	-37.288.317	47%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	4.630.749.723	4.727.486.875	2.190.018.628	96.737.152	46%
SERVICIOS SOCIALES	40.575.181.170	40.704.670.732	18.259.356.822	129.489.562	45%
SERVICIOS ECONOMICOS	3.212.740.709	3.972.768.096	1.412.977.622	760.027.387	36%
SUBTOTAL	52.577.576.374	53.526.542.158	23.806.928.636	948.965.784	44%
DEUDA PUBLICA	6.893.880.530	6.893.880.530	2.454.788.872	0	36%
GASTO TOTAL	59.471.456.904	60.420.422.688	26.261.717.507	948.965.784	43%

Fuente: elaboración CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía

Las principales variaciones del presupuesto se realizan en la finalidad Servicios Económicos, que si bien aumenta en \$760 millones, es el área que presenta un menor nivel de ejecución. Debe destacarse las modificaciones realizadas en el presupuesto destinado a Servicios Sociales, que aumentan \$129 millones y a Defensa y Seguridad, que aumenta \$97 millones.

Cuadro 2.2: Ejecución del Presupuesto vigente de la Administración Nacional 2003, por finalidad

	2003		
	Crédito vigente	Devengado	% Ej
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4.599.769.151	4.206.343.884	91%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	4.531.153.977	4.322.823.621	95%
SERVICIOS SOCIALES	37.602.493.514	35.574.114.866	95%
SERVICIOS ECONOMICOS	5.597.730.280	5.281.511.007	94%
SUBTOTAL	52.331.146.922	49.384.793.379	94%
DEUDA PUBLICA	9.844.122.380	7.167.972.188	73%
GASTO TOTAL	62.175.269.302	56.552.765.567	91%

Fuente: elaboración CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía

Si se analiza en el **Cuadro 2.2**, la ejecución del presupuesto en 2003, se observa que el gasto primario presupuestado en 2003 tuvo un nivel de subejecución del 6% (\$5.600 millones). La última columna del **Cuadro 2.2** muestra la relación entre las obligaciones de

³ No incluye gastos reservados de Inteligencia

pago comprometidas al 31 de diciembre de 2003 (lo que se denomina presupuesto devengado) y el monto vigente a esa misma fecha. Esto indica el porcentaje de ejecución de cada finalidad del gasto. Como allí se observa, al 30 de junio de 2004 (cierre de las cuentas de 2003) se ejecutó el 91% del Presupuesto 2003, siendo la finalidad Administración Gubernamental la más subejecutada.

A continuación se analizarán con mayor grado de detalle las variaciones del presupuesto 2004 y la ejecución en 2003, de acuerdo a las distintas finalidades del mismo.

A - Administración Gubernamental

Cuadro 2.3: Presupuesto Nacional en Administración Gubernamental, 2003-2004

	2003			2004			Variación (2)-(1)	% Ejecución (3)/(2)
	Crédito vigente	Devengado	%	Crédito Inicial	Crédito vigente	Devengado		
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4.599.769.151	4.206.343.884	91%	4.158.904.772	4.121.616.455	1.944.575.563	-37.288.317	47%
Legislativa	404.542.141	387.171.545	96%	365.976.388	366.207.935	174.448.876	231.547	48%
Judicial	886.229.373	855.745.147	97%	943.276.382	924.211.357	431.570.441	-19.065.025	47%
Dirección Superior Ejecutiva	321.583.936	272.683.635	85%	369.811.440	362.819.781	131.074.714	-6.991.659	36%
Relaciones Exteriores	637.407.400	622.998.188	98%	618.613.004	583.222.311	276.608.509	-35.390.693	47%
Relaciones Interiores	2.135.173.881	1.887.209.787	88%	1.644.795.802	1.650.792.407	849.584.309	5.996.605	51%
Administración Fiscal	82.313.496	63.120.898	77%	91.029.374	105.244.376	28.429.339	14.215.002	27%
Control de la Gestión Pública	54.728.520	52.195.193	95%	54.311.992	55.696.770	25.259.550	1.384.778	45%
Información y Estadísticas Básicas	77.790.404	65.219.491	84%	71.090.390	73.421.518	27.599.827	2.331.128	38%

Fuente: elaboración CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía

En el **Cuadro 2.3** se puede observar tanto la ejecución del presupuesto en 2003 como la evolución del presupuesto en 2004 destinada a la finalidad Administración Gubernamental. Observando ambos años, es llamativo el caso del gasto destinado a la **Administración Fiscal**. En 2003 fue la partida del gasto que presentó un mayor grado de subejecución, dejando sin ejecutar un 23% del presupuesto. Sin embargo, el presupuesto inicial en 2004 aumenta cerca de un 10% y al primer semestre aumenta un 17% adicional (totalizando \$23 millones). Esta función del gasto es la destinada a la programación, recaudación y fiscalización de los ingresos públicos, por lo cual este aumento del presupuesto es consistente con el mensaje del Poder Ejecutivo de disminuir la evasión impositiva y las normas implementadas para mejorar la recaudación tributaria. Sin embargo, cuando uno observa el grado de ejecución en 2004 de esta función, nuevamente se encuentra con que es la función con un menor grado de ejecución al primer semestre de 2004, alcanzando apenas un 27%.

La principal función de esta finalidad es el área de **Relaciones Interiores**, que incluye las transferencias a provincias para asistencia técnica y financiera. Como se observa en el **Cuadro 2.3**, en 2003 se ejecuta un 88% del presupuesto total, que podría explicarse por el incremento del presupuesto destinado a la segunda vuelta electoral que finalmente no se realizó y a una transferencia menor a presupuestada para asistencia técnica a provincias. Al no ser un año electoral, el presupuesto destinado a esta función para 2004 es menor que en 2003.

De las restantes funciones que componen la finalidad Administración Gubernamental, del gasto, debe destacarse la reducción del presupuesto en 2004 de la función de Relaciones Exteriores y de Justicia.

- ✓ **Dirección Superior Ejecutiva:** el incremento de \$62 millones (24%) en el presupuesto de esta función puede descomponerse principalmente en el aumento de \$20 millones del programa Prensa y Difusión de Actos de Gobierno, \$20 millones en Actividades Centrales de la Presidencia de la Nación y otros \$18 millones en Actividades Centrales del Ministerio de Economía.

- ✓ **Legislativa:** la suba de \$55 millones se relaciona en su mayoría con el aumento de \$38,5 millones en el programa Formación y Sanción Legislativa, a cargo de la Cámara de Diputados de la Nación. Entre otras cosas, este incremento del presupuesto se dirigió al personal temporario sujeto a contrataciones especiales y a las transferencias destinadas a la ayuda social.
- ✓ **Administración Fiscal:** la principal caída se encuentra en el programa Asistencia Financiera, que disminuyó su presupuesto en \$82 millones. Se trata de un programa que sufrió importantes oscilaciones a lo largo del año y que se utiliza para financiar incrementos en otras áreas del presupuesto. Por ejemplo, la Decisión Administrativa 21/2003 incrementa el presupuesto destinado al financiamiento de las elecciones presidenciales en casi \$44 millones. Parte de este aumento se compensa con la disminución del programa Administración Financiera de \$27 millones.

En cuanto a la ejecución del gasto en esta área, se observa que al 31 de diciembre se devengaron obligaciones de pago relacionadas con el funcionamiento del Estado por 86,8% del presupuesto vigente a ese momento. Las funciones que tienen menos porcentaje de su presupuesto ejecutado son **Administración Fiscal y Relaciones Interiores**, con 75,65% y 79,24% de sus presupuestos respectivos. De todas maneras, como se dijo anteriormente, estos porcentajes aún pueden aumentar.

B - Defensa y Seguridad

Cuadro 2.3: Presupuesto en Defensa y Seguridad

Servicios de Defensa y Seguridad	Inicial	Al 30-06	Al 31-12	Variación inicial -		Devengado/
				diciembre		Vigente al
	En millones de pesos			%	%	31-12
Seguridad Interior	1.587	1.828	1.789	203	12,76%	95,29%
Defensa	2.331	2.267	2.396	65	2,78%	96,04%
Sistema Penal	189	193	239	50	26,55%	85,86%
Inteligencia*	88	88	107	19	20,96%	100,94%
TOTAL	4.195	4.377	4.531	336	8,01%	95,32%

* No contempla gastos reservados de inteligencia por no estar disponibles los datos de la ejecución de los mismos

Fuente: elaboración CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía

Más del 60% del incremento en el presupuesto de Defensa y Seguridad se origina en el incremento del presupuesto destinado a la **Seguridad Interior**. En un año caracterizado por un considerable aumento de la inseguridad, el presupuesto reflejó la necesidad de un mayor control policial. De esta manera, el programa Prestación del Servicio de Seguridad a Personas y Bienes, a cargo de la Policía Federal, aumentó su presupuesto en \$183 millones (+27% del monto inicial). Asimismo, se incrementó en \$90 millones el presupuesto destinado a la Capacidad Operacional de la Gendarmería, principalmente en las actividades relacionadas con el control de las fronteras y con operaciones especiales de seguridad.

Otros cambios a tener en cuenta dentro del presupuesto de Defensa y Seguridad son:

- ✓ **Defensa:** el aumento de \$65 millones (+3%) se relaciona con el incremento de \$27 millones en el programa Capacidad Operacional del Estado Mayor del Ejército y de \$40 millones en el programa Capacidad Operacional de la Armada. En el primer caso, el incremento presupuestario se destina a alimentos, viáticos,

combustibles, energía eléctrica y al mantenimiento y reparación de maquinarias y equipos. En el segundo, la suba se dirige al gasto en personal, alimentos y combustible.

- ✓ **Sistema Penal:** en esta función, del incremento de \$50 millones (+27%), \$28 millones corresponden a la dirección y administración del Servicio Penitenciario Federal y \$33 millones al programa Seguridad y Rehabilitación del Interno.

Respecto a la ejecución, en las funciones relacionadas con la Defensa y la Seguridad se observa un alto grado de obligaciones ejecutadas: con excepción del Sistema Penal, en todas las demás funciones el porcentaje de gastos devengados respecto del presupuesto vigente supera el 95%.

C - Servicios Sociales

El presupuesto destinado al gasto social registró un aumento de \$1.798 millones, que representan casi el 5% del monto inicialmente asignado a esta finalidad. La principal modificación se encuentra en el gasto en **Promoción y Asistencia Social**, que registra un incremento de \$538 millones (+19%). El aumento en esa función del gasto se relaciona principalmente con la mayor recaudación del Impuesto a las Ganancias en relación con la estimada inicialmente: como una proporción de este tributo posee asignación específica para financiar el gasto social, si aumenta la recaudación de este impuesto, aumenta el financiamiento disponible para estos programas. Por ejemplo, el 10% de la recaudación del impuesto a las Ganancias⁴ (hasta \$650 millones) se destina al Fondo Conurbano Bonaerense para la realización de obras de carácter social en la provincia de Buenos Aires, y el excedente sobre los \$650 millones se distribuye entre las provincias de acuerdo a los coeficientes de coparticipación, también para llevar adelante obras de carácter social. Además, otro 4% de la recaudación se destina al Fondo de Infraestructura Básica Social, que se distribuye entre las provincias de acuerdo al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Es decir que el incremento en esta función del gasto es básicamente un “aumento automático” ya que no interviene una decisión política sino que se origina en un aumento de la recaudación.

Cuadro 2.4: Presupuesto en Servicios Sociales

Servicios Sociales	Inicial	Al 30-06	Al 31-12	Variación inicial - diciembre		Devengado/ Vigente al
						31-12
	En millones de pesos			%	%	%
Promoción y Asistencia Social	2.845	2.857	3.383	538	18,91%	81,21%
Seguridad Social	22.193	22.240	22.654	461	2,08%	82,46%
Educación y Cultura	3.157	3.217	3.428	271	8,59%	96,87%
Trabajo	3.808	3.810	4.044	236	6,20%	98,51%
Salud	3.669	3.662	3.816	147	4,01%	64,84%
Vivienda y Urbanismo	702	778	814	112	15,95%	88,35%
Agua Potable y Alcantarillado	187	200	214	28	14,80%	73,33%
Ciencia y Técnica	784	778	789	5	0,63%	92,99%
TOTAL	37.345	37.543	39.143	1.798	4,81%	83,84%

Fuente: elaboración CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía

⁴ Luego de una detracción previa de \$580 millones.

En el caso del presupuesto de la **Seguridad Social**, el aumento se relaciona principalmente con la suba de la jubilación mínima de \$150 a \$220 dispuesto a partir del 1° de julio de 2003⁵. De esta manera, se registra un incremento de \$887,6 millones (+7%) en las Prestaciones Previsionales, pero esta suba se encuentra compensada en parte por una disminución de \$400,6 millones en el presupuesto del programa Complemento a las Prestaciones Previsionales, que se ocupa de los subsidios adicionales a los haberes previsionales. Otra modificación considerable la registra el Seguro de Desempleo, cuyo presupuesto disminuye en \$263 millones, equivalentes al 52% del monto inicial. De acuerdo con las explicaciones oficiales, esta reducción tiene su origen en el incremento del empleo durante el año 2003, lo que produjo que la cantidad de beneficiarios sea inferior a la estimada al momento de elaborar el presupuesto.

Por último, dentro de esta función también se observan otras modificaciones: el presupuesto destinado a atender las jubilaciones de la Policía Federal subió en \$76 millones (+12%) y el dirigido a las Pensiones No Contributivas aumentó en \$78 millones (+12% respecto del monto inicial).

La tercera función dentro del gasto social que incrementa su presupuesto es **Educación y Cultura**: de un presupuesto inicial de \$3.157,2 millones pasó a contar con \$3.428,3 millones. De esta manera, la suba de \$271,1 millones representa un 8,6% del monto inicial. La causa principal de este incremento se encuentra en la decisión de incluir dentro del presupuesto 2003 los \$180 millones correspondientes al pago de la cuota del primer trimestre del año 2002 del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Además, el programa Infraestructura y Equipamiento Escolar vio incrementado su presupuesto en \$37 millones, principalmente en las actividades relacionadas con el equipamiento de escuelas y obras escolares.

Otras modificaciones a tener en cuenta con relación al presupuesto social son:

- ✓ **Trabajo**: el aumento de \$241 millones (+6,5%) en el Plan Jefes de Hogar se relaciona principalmente con el adicional de \$50 que se otorgó por única vez a los beneficiarios de este programa en concepto de “aguinaldo”.
- ✓ **Salud**: se incrementó en \$130 millones (+146%) el presupuesto destinado a la Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de la Salud (programa por el que se financia el acceso a la prestación básica y obligatoria de 12.700 beneficiarios que no tienen otra cobertura). Además, aumentó el presupuesto del programa Atención de la Madre y el Niño en \$39 millones (+44%).
- ✓ **Vivienda y Urbanismo**: el incremento de \$112 millones (16%) se relaciona principalmente con el aumento del presupuesto del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Los recursos del FONAVI se transfieren a los gobiernos provinciales, que tienen permiso para afectar hasta el 75% de los mismos a gastos corrientes. Sin embargo, del aumento de este fondo en el año 2003, \$80 millones tienen por objeto la finalización de 58.000 unidades demoradas y se relacionan con un convenio firmado durante la presidencia de Eduardo Duhalde, que consistía en un aporte no reintegrable del Estado a las provincias que afectarían plenamente a la construcción de viviendas los recursos del FONAVI.

⁵ A partir del 1° de enero de 2004, el haber mínimo pasó a \$240 mensuales.

Respecto a la ejecución del gasto social, en el **Cuadro 2.3** se observa que el presupuesto en Salud se encuentra fuertemente subejecutado, dado que al 31 de diciembre de 2003 el porcentaje de obligaciones comprometidas en relación al total del presupuesto alcanza sólo el 65%. Las principales causas de este elevado grado de subejecución son dos. La primera es la diferencia entre el valor del dólar que fue presupuestado a fines de 2002 y el valor real que tuvo la moneda durante el año 2003 debido a que una proporción importante de esta función son medicamentos y otros insumos médicos que tienen precio en dólares. En segundo lugar, el resultado de las licitaciones públicas realizadas fue mejor que el esperado con lo que el precio pagado por los bienes licitados fue menor que el presupuestado en la ley.

D - Servicios Económicos

Como ya se mencionó anteriormente, en esta finalidad se encuentra el mayor aumento en el Presupuesto de la Administración Nacional. La función **Seguros y Finanzas** se incrementó en \$2.990 millones debido al registro de la transferencia al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial –que no se encuentra incluido en el Presupuesto– relacionada con el rescate de las LECOP, cuya emisión estuvo a cargo de este fondo.

Cuadro 2.5: Presupuesto en Servicios Económicos

Servicios Económicos	En millones de pesos			Variación inicial- diciembre		Devengado/ Vigente al 31-12
	Inicial	Al 30-06	Al 31-12		%	%
Seguros y finanzas	27	26	3.016	2.990	11170,25%	0,73%
Transporte	1.280	1.444	1.402	122	9,57%	85,99%
Agricultura	252	267	275	23	8,98%	90,75%
Comunicaciones	104	115	123	20	19,08%	90,73%
Energía, Cobustible y Minería	456	453	468	12	2,58%	94,60%
Comercio, turismo y otros servicios	73	74	81	8	10,36%	89,20%
Ecología y medio ambiente	87	85	93	6	6,48%	57,10%
Industria	113	111	112	-1	-1,11%	69,71%
TOTAL	2.392	2.575	5.570	3.178	132,87%	40,12%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía

Aunque en menor medida, la función **Transporte** también vio crecer su presupuesto. El aumento de \$122 millones (casi 10% del monto inicial) se origina principalmente en los mayores recursos dirigidos a la construcción y al mantenimiento de rutas.

Los otros cambios a destacar son:

- ✓ **Agricultura:** el aumento de \$23 millones (+9%) se relaciona principalmente con el incremento de \$18 millones (+54,5%) del presupuesto destinado al programa Sanidad Animal, que tiene por objeto, entre otras cosas, el control y la erradicación de enfermedades de animales, particularmente de la fiebre aftosa.
- ✓ **Comunicaciones:** el incremento de \$40 millones (+131%) en las transferencias al Sistema Nacional de Medios de Comunicación se compensa en parte por la caída de \$18 millones (-56%) en las actividades centrales del COMFER.

E - Servicios de la Deuda Pública

En esta finalidad se encuentra una de las mayores reducciones en el presupuesto, ya que los recursos destinados al pago de los servicios de la deuda pasaron de **\$13.974 millones a \$9.885 millones**. Es decir, hubo una reducción de **\$4.088 millones (-29%)**. Esta disminución puede explicarse por un lado por el acuerdo alcanzado con el FMI en septiembre, que permitió retrasar

pagos de servicios de deuda a organismos internacionales y, por el otro, por el efecto del tipo de cambio, que, al haber sido menor que lo previsto en el Presupuesto inicial 2003, hizo que sean necesarios menos pesos para afrontar los pagos de la deuda denominada en moneda extranjera.

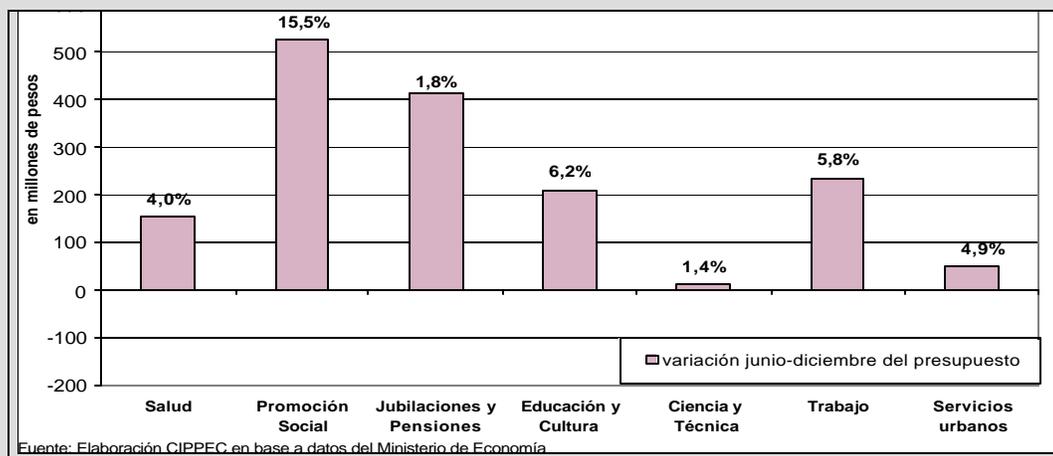
En síntesis, el incremento del presupuesto de ciertas partidas fue posible principalmente por la disminución de los recursos destinados al pago de los servicios de la deuda, y se originaron casi en su totalidad en decisiones del Gobierno Nacional. El único incremento “automático” se encuentra en el área de promoción social, debido a que el Impuesto a las Ganancias tiene asignaciones específicas para este sector del gasto y registró una recaudación mayor a la estimada en el Presupuesto 2003.

Apartado A - Kirchner aumentó el gasto social

Una vez concluido el año 2003, los cambios en el Presupuesto Nacional realizados durante la segunda mitad del año traslucen la oportunidad que tuvo el presidente Kirchner de aumentar el gasto. El acuerdo con el FMI y el menor tipo de cambio le permitieron disponer de recursos anteriormente destinados al pago de los servicios de la deuda y, en consecuencia, aumentar el nivel total de gasto en \$2.330 millones (+3,8%) en el segundo semestre respecto de lo presupuestado por Duhalde.

El incremento se vio concentrado en el gasto social. La pregunta que cabe hacerse entonces es: ¿cuáles fueron las funciones sociales del gasto priorizadas en la gestión de Kirchner durante 2003?

Gráfico A.1. Variaciones del presupuesto en Servicios Sociales durante el segundo semestre



En el segundo semestre, gestionado en su totalidad por Kirchner, las modificaciones del presupuesto social alcanzaron los \$1.600 millones, mientras que en el primer semestre, gestionado por el gobierno de transición de Duhalde, había tenido un aumento de \$200 millones. Los principales cambios que se realizaron a partir de la asunción de Kirchner en el presupuesto social fueron los siguientes:

- +\$400 millones transferidos a las provincias para financiar programas sociales (debido al aumento de la recaudación del Impuesto a las Ganancias)
- +\$413 millones para la Seguridad Social (aumento de la jubilación mínima)
- +\$234 millones en la función Trabajo (aguinaldo a titulares del Plan Jefes de Hogar)
- +\$180 millones en Educación (FONID)
- +\$155 millones en Salud para hacer efectivas las metas de acceso a la prestación médica obligatoria y de cobertura de enfermedades de alta complejidad

En síntesis, luego de un gobierno de transición, donde Duhalde se vio obligado a restringir el Presupuesto Nacional para cumplir con creces las metas pactadas con el FMI, Kirchner aumentó esencialmente el gasto social (teniendo en cuenta que el rescate de LECOPS –aumento en el presupuesto de servicios económicos- aunque se registró en el segundo semestre, comenzó en abril), priorizando las áreas de Promoción Social, Seguridad Social, Trabajo y Educación. El escenario para el actual Presidente difícilmente pudo ser más beneficioso. Al contar con más certidumbre acerca del escenario macroeconómico y con la mayor disponibilidad de los fondos originariamente asignados al pago de la deuda, no sólo se logró sobrecumplir las metas acordadas con el FMI, sino que se incrementó el presupuesto total en 3,4% (3,8% desde junio a diciembre), favoreciendo los programas sociales.

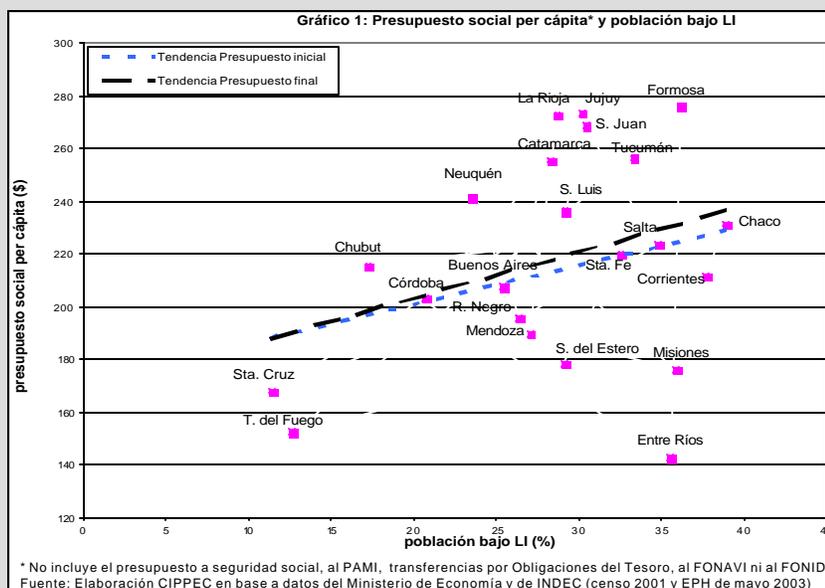
Apartado B- ¿Cómo se distribuyó el presupuesto social en las provincias durante 2003?

Frente al aumento de la disponibilidad de recursos en 2003 respecto a los inicialmente estimados, debido a la liberación de fondos para el pago de la deuda, el gobierno aumentó el presupuesto anual total en \$2.100 millones (+3,4%). En particular, el presupuesto social subió \$1.797 millones (+4,8%). Gran parte de este aumento (70%) se distribuye automáticamente a las provincias (por ejemplo, a través del aumento de recursos coparticipables que se distribuyen automáticamente mediante transferencias a cajas de seguridad social, FONAVI, etc.). Sin embargo, resta aún explicar un 30% de ese aumento (\$540 millones) que se distribuye entre las provincias (como el Plan Jefas y Jefes de Hogar que aumenta en \$240 millones) pero cuyos criterios distributivos no son tan obvios.

En el gráfico a continuación se muestra el presupuesto social per cápita distribuido a las provincias de manera no automática en relación a la población bajo la línea de indigencia (LI) a mayo de 2003. El presupuesto social no automático se refiere a la distribución del presupuesto que no tiene una ley o acuerdo que la reglamente. De este modo, se descuenta del total de gasto social el presupuesto de Seguridad Social, de prestaciones de salud del PAMI, las obligaciones del Tesoro, el Fondo de Incentivo Docente y el Fondo Nacional de Vivienda, ya que se distribuyen por criterios previamente estipulados. Así, el 90% de este presupuesto se explica por el programa Jefas y Jefes de Hogar, programas de promoción social, educación (sin FONID) y salud (sin PAMI).

Debe destacarse que se excluyó a La Pampa de este análisis ya que merece una consideración aparte para poder observar el mapa general provincial. La Pampa contó con un presupuesto ampliamente superior al resto de las provincias para realizar proyectos de acueductos y otras obras hídricas, alcanzando un presupuesto inicial de \$500 y final de \$600 per cápita, monto tres veces superior al promedio del resto de las provincias.

Gráfico B.1. Presupuesto social per cápita y población bajo LI

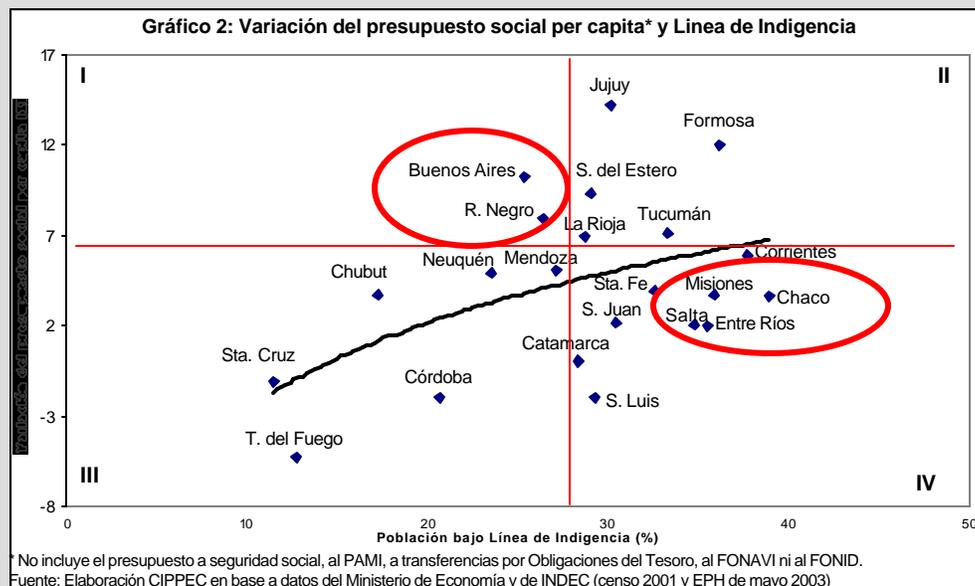


En el gráfico anterior se observa que existe una gran disparidad en la distribución del presupuesto social per cápita entre provincias. Por ejemplo, Entre Ríos y Misiones tienen la misma proporción de población bajo la LI que Formosa o Tucumán, pero reciben un presupuesto per cápita para programas sociales menor. Sin embargo, la tendencia general es levemente positiva. Es decir, el presupuesto nacional destinado a gasto social per cápita fue mayor, en promedio, en las provincias con mayor porcentaje de la población bajo la LI.

Si se compara la distribución del presupuesto social del inicio y del fin del ejercicio, se nota una mejoría en la distribución. En el presupuesto inicial, por cada 1% de aumento en la población bajo la LI, el gasto per cápita aumentaba \$1,5. En el presupuesto final, por cada 1% de aumento en la indigencia, el gasto per cápita aumenta \$1,7. Cabe entonces preguntarse qué provincias son las que se vieron más beneficiadas por el aumento del gasto social no automático.

Analizando en detalle la variación del presupuesto social per cápita, se puede dividir el mapa de las provincias en cuatro regiones delimitadas por el promedio, notando que si bien en su mayoría el presupuesto aumentó, no todas fueron igualmente beneficiadas. Las provincias del cuadrante I son provincias que tienen bajos niveles de indigencia pero recibieron más aumento en el gasto social discrecional per cápita, tal como fue el caso de Buenos Aires y Río Negro. En el otro extremo, las provincias del cuadrante IV son provincias pobres que recibieron menos aumento o incluso vieron disminuidas sus partidas de gasto social no automático per cápita, como ocurrió en Chaco y Entre Ríos.

Gráfico B.2. Variación del presupuesto social per cápita y LI



En síntesis, se puede observar que el criterio por el cual se distribuye el presupuesto social per cápita no automático de Nación a las provincias no obedece especialmente a cuestiones relacionadas con la pobreza (tomando como indicador la proporción de población en condiciones de indigencia). Estas partidas del gasto son importantes en la lucha contra la pobreza ya que se trata principalmente de programas focalizados de las áreas de Trabajo, Educación y Promoción Social. Asimismo, se muestra que tanto el presupuesto per cápita como la variación del mismo durante el 2003 fue dispar. Los criterios utilizados para distribuir el gasto social no automático no son explicitados a la sociedad.

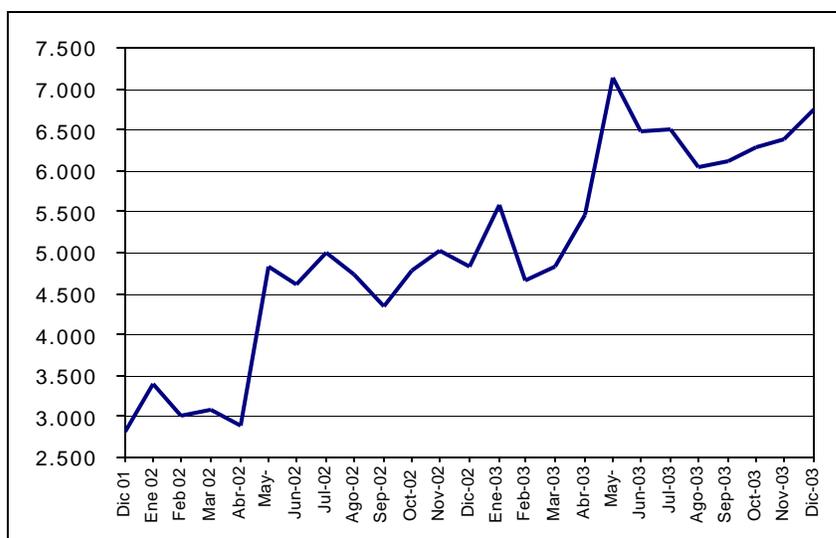
El gobierno debería generar mecanismos de administración presupuestaria transparentes que contribuyan a la equidad en la distribución del presupuesto nacional.

3- LOS INGRESOS

La recaudación tributaria del sector público nacional (incluida la recaudación de la Seguridad Social) alcanzó \$72.274 millones en 2003. Esto implica un incremento de \$21.798 millones (+43,2%) respecto de lo recaudado en 2002. Medido en términos reales, es decir, descontando el efecto de la inflación, el incremento fue de 38,2%. La mayor recaudación fue impulsada por la recuperación de la economía luego de la crisis que afectó a la Argentina en los últimos años.

El **Gráfico 3.1** permite observar la evolución de la recaudación mensual. En promedio, la recaudación mensual para 2003 fue de \$6.022 millones, mientras que en 2002 fue de \$4.200 millones.

Gráfico 3.1: Evolución de la recaudación tributaria SPN 2002-2003
En millones de pesos



Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía

La recuperación de la economía tuvo un impacto positivo en la recaudación de muchos de los principales impuestos. Tal como se observa en el **Cuadro 3.1**, el 56% del incremento total de la recaudación tributaria está explicado por el incremento en IVA e Impuesto a las Ganancias (del cual no se pudo descontar el efecto inflacionario). También fue importante en la recaudación el papel de las retenciones a las exportaciones ya que 2003 fue el primer año en que se aplicó este tributo en los doce meses (cabe recordar que las mismas fueron implementadas a partir de marzo de 2002). Además, las exportaciones crecieron un 15,3% (\$3.870 millones). Las importaciones también tuvieron un incremento considerable de 53,6% (\$4.821 millones), impactando éste en la recaudación de los derechos de importación.

⁶ Tanto en esta sección como en la siguiente se analizarán datos correspondientes al Sector Público Nacional, que además de a la Administración Nacional comprende las empresas públicas, los fondos fiduciarios y la coparticipación federal.

Cuadro 3.1: Recaudación tributaria (sin Seguridad Social) 2002-2003

IMPUESTO	2002	2003	Variación	
			en \$	en %
Ganancias	8.919,3	14.750,7	5831,4	65,4%
IVA	14.020,2	19.580,4	5560,2	39,7%
Internos coparticipados	1.715,5	2.223,0	507,5	29,6%
Ganancia Mínima Presunta	534,6	1.362,8	828,2	154,9%
Bienes personales	523,6	1.602,8	1079,2	206,1%
Impuesto a los Créditos y Débitos ITF	4.857,2	5.900,2	1043,0	21,5%
Combustibles	4.400,0	3.336,2	-1063,8	-24,2%
Monotributo	223,2	282,7	59,5	26,7%
Comercio Exterior	6.327,9	11.304,9	4977,0	78,7%
Otros impuestos	771,2	2.262,7	1491,5	193,4%
TOTAL	42.292,8	62.606,5	20313,7	48,0%

Fuente: Ministerio de Economía – Secretaría de Hacienda

A pesar del aumento respecto de 2002, la recaudación en 2003 fue menor a la que se pronosticó en el Presupuesto 2003.

Presupuestado versus recaudado

En el Presupuesto 2003, sancionado a fines del año 2002, la recaudación tributaria estimada del Sector Público Nacional (sin Seguridad Social) alcanzaba a \$65.059,8 millones. Este monto es \$2.453 millones (3,8%) mayor al efectivamente verificado en la recaudación de 2003. La explicación de esta discrepancia reside fundamentalmente en la sobreestimación del IVA en el Presupuesto 2003 (se presupuestaron \$4.556 millones más que lo que efectivamente se recaudó durante el año).

Cuadro 3.2: Recaudación del Sector Público Nacional: presupuestada y efectivamente recaudada

En millones de pesos

IMPUESTO	Presup. 2003	Recaud. 2003	Variación	
			en \$	en %
Ganancias	10.899,2	14.750,7	3851,5	35,3%
IVA	24.137,0	19.580,4	-4556,6	-18,9%
Internos coparticipados	2.168,3	2.223,0	54,7	2,5%
Ganancia Mínima Presunta	817,0	1.362,8	545,8	66,8%
Bienes personales	973,9	1.602,8	628,9	64,6%
Impuesto a los Créditos y Débitos ITF	7.384,6	5.900,2	-1484,4	-20,1%
Combustibles	3.327,4	3.336,2	8,8	0,3%
Monotributo	272,7	282,7	10,0	3,7%
Comercio Exterior	13.671,6	11.304,9	-2366,7	-17,3%
Otros impuestos	1.408,1	2.262,7	854,6	60,7%
TOTAL	65.059,8	62.606,5	-2453,3	-3,8%

FUENTE: Ministerio de Economía – Secretaría de Hacienda

Además del IVA, también fueron sobreestimados el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (o ITF) y los Impuestos al Comercio Exterior. La explicación está dada en el caso del IVA y del ITF por la menor inflación observada en 2003 respecto de la presupuestada originalmente para el año. Los valores de inflación proyectados originalmente en el Presupuesto 2003 fueron de 23% en el caso de la inflación minorista y 20% para la mayorista, mientras que los valores efectivamente verificados fueron 3,6% minorista y 1,9% mayorista. Esto hizo que la recaudación de los impuestos mencionados, pese al mayor crecimiento registrado (7,7% en términos reales versus 3% presupuestado originalmente), fuera menor a la pronosticada. En el caso de los Impuestos al Comercio Exterior, la explicación de la menor recaudación reside en que el tipo de cambio del presupuesto 2003 era de \$3,60 por dólar, considerablemente superior al de \$2,95 (promedio anual) verificado durante 2003.

Otros impuestos, tales como el Impuesto a las Ganancias y Ganancia Mínima Presunta tuvieron en 2003 una recaudación muy superior a la presupuestada originalmente. La explicación para este resultado reside en que para la liquidación de estos impuestos no se permitió descontar la inflación de 2002, lo que redundó en una recaudación mucho mayor a la prevista.

Cuadro 3.3: Resultado Fiscal Base Caja Presupuestado vs. Realizado – Año 2003

CONCEPTO	Presup. 2003	Base Caja 2003	Variación	
			%	en \$
I) INGRESOS CORRIENTES	82470,0	77122,6	-6,5%	-5347,4
- INGRESOS TRIBUTARIOS	65059,0	60737,5	-6,6%	-4321,5
- CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	11719,9	11689,0	-0,3%	-30,9
- OTROS INGRESOS	5691,1	4696,1	-17,5%	-995,0
II) GASTOS CORRIENTES	82102,0	72218,7	-12,0%	221,0
III) RECURSOS DE CAPITAL	401,0	91,9	-77,1%	-309,1
IV) GASTOS DE CAPITAL	3992,1	3190,5	-20,1%	-801,6
V) TOTAL INGRESOS (I+III)	82871,0	77214,5	-6,8%	-5656,5
VI) TOTAL GASTOS (II+IV)	86094,1	75409,2	-12,4%	-580,6
VII) TOTAL GASTO PRIMARIO (sin intereses)	71207,4	68526,0	-3,8%	7422,9
VIII) SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (V-VII)	11663,6	8688,5		
IX) RESULTADO FINANCIERO (V-VI)	-3223,1	1805,3		

FUENTE: Elaboración CIPPEC sobre la base de Secretaría de Hacienda

Tal como puede observarse en el **Cuadro 3.3**, la diferencia entre los ingresos totales proyectados al elaborar el Presupuesto 2003 y los efectivamente recaudados fue cercano a los \$5.656 millones, mientras que el gasto efectivamente desembolsado por el Sector Público Nacional durante 2003 fue menor en \$580,6 millones al presupuestado originalmente. Es por ello que el resultado fue levemente menor al presupuestado, efecto que se explica detalladamente en la sección 4.

Apartado C- Aumentos de recaudación: ¿asignaciones específicas o discrecionalidad?

Los recursos que recibe el Estado en concepto de impuestos, endeudamiento o donaciones pueden financiar un rubro particular del gasto público o destinarse al fondo general. Dicho de otra manera, el Estado Nacional no puede disponer de toda la recaudación sino que una porción significativa tiene un fin específico, lo que le otorga cierta rigidez al sistema presupuestario. Por ejemplo, en 2003 casi el 50% del incremento de la recaudación respecto al año anterior tuvo un destino preestablecido.

Como se muestra en el cuadro, del aumento de los ingresos de \$21.248 millones entre ambos años, \$10.356 millones tuvieron destino prefijado. Tanto en 2002 como en 2003 las asignaciones específicas superaron la mitad de la recaudación. Los recursos que tienen un fin preestablecido se relacionan principalmente con la coparticipación fiscal a las provincias, con el financiamiento de la seguridad social y con fondos destinados a obras de carácter social. ¿Qué problemas ocasiona comprometer de antemano los ingresos públicos? ¿Sería mejor que el Estado Nacional tuviera libre disponibilidad sobre la recaudación adicional? A decir verdad, tanto las asignaciones específicas como los recursos libres tienen sus ventajas y sus desventajas.

Cuadro C.1. El destino de los ingresos públicos

SECTOS PUBLICO NACIONAL En millones de pesos	Recaudación 2002	Recaudación 2003	Diferencia	
			Monto	%
TOTAL ASIGNACIONES ESPECIFICAS	30.897,29	41.253,24	10.355,95	33,52%
COPARTICIPACION A PROVINCIAS	10.903,53	16.508,44	5.604,91	51,40%
SEGURIDAD SOCIAL	17.693,07	21.774,17	4.081,10	23,07%
PROMOCION SOCIAL	1.167,51	1.983,90	816,40	69,93%
VIVIENDA Y URBANISMO	645,55	547,93	-97,62	-15,12%
TRANSPORTE	267,44	227,00	-40,44	-15,12%
ENERGIA Y COMBUSTIBLES	178,29	151,33	-26,96	-15,12%
CIENCIA Y TECNICA	41,90	60,46	18,56	44,30%
INGRESOS SIN AFECTACION ESPECIFICA	24.917,02	35.808,82	10.891,80	43,71%
INGRESOS TOTALES (3)	55.814,31	77.062,05	21.247,75	38%
ASIGNACIONES ESPECIFICAS/ INGRESOS TOTALES	55%	54%	49%	
INGRESOS SIN AFECTACION ESPECIFICA / TOTAL INGRESOS	45%	46%	51%	

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía

(1) FONDO ATN Conformado por el 2% de la recaudación de Ganancias, el 1% del 93,7% de Bienes Personales y por el 1% de la

(2) Incluye otros ingresos tributarios, no tributarios e ingresos de capital.

(3) Incluye el total de ingresos corrientes y de capital, con o sin afectación específica

Nota metodológica: para calcular la coparticipación a las provincias de los diferentes impuestos se multiplicó la proporción que cada uno destina a la masa coparticipable bruta por 85% (para restarle el 15% que se dirige a la seguridad social) y por 57,36% (distribución primaria a las provincias). Similar procedimiento se utilizó para calcular el 1% correspondiente al Fondo de ATN y el 15% que se destina a la seguridad social y los recursos de la coparticipación correspondiente a la Nación. Por razones de simplicidad, no se realizó la deducción de \$549,6 millones correspondientes al Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales.

En primer lugar, las asignaciones específicas contribuyen a que el gasto público sea procíclico, es decir, a que el mismo crezca en las fases expansivas del ciclo económico y disminuya en las fases recesivas. Como ciertos componentes del gasto están atados a porcentajes de la recaudación, cuando ésta aumenta en períodos de crecimiento, el gasto crece, mientras que ambas variables caen en los años de recesión. Dado que una parte de las afectaciones específicas se dirigen a programas sociales, se trata de un mecanismo que perjudica su financiamiento en las épocas en que más se los necesita, como en la crisis que vivió el país en los años 2001 y 2002.

Otro problema que plantean las asignaciones específicas consiste en la falta de revisión periódica de las mismas. Eso permite que se financien programas cuya necesidad de recursos no es la misma que cuando se estableció la asignación específica, en detrimento de otros que en la actualidad sí requieren de un mayor financiamiento. Es decir, una condición necesaria si se cuenta

con una alta proporción de recursos atados a ciertos fines, debería ser que los mismos sean revisados periódicamente.

A pesar de los inconvenientes que plantea comprometer la recaudación, la alternativa a este esquema también tiene su costado negativo: dejar que los incrementos de la recaudación queden a disposición de los funcionarios de turno implica un alto riesgo de discrecionalidad. Es decir, al no estar la recaudación ligada a fines preestablecidos, puede suceder que los fondos se distribuyan de acuerdo a criterios políticos en lugar de dirigirse a los rubros de gasto prioritarios. Aún más, de acuerdo al Informe de Ejecución Presupuestaria 2003 de CIPPEC, el criterio por el cual se distribuye actualmente el presupuesto social no automático entre las provincias no obedece estrictamente a cuestiones relacionadas con la pobreza. Consecuentemente, si los recursos sin afectación específica fueran mayores, se incrementaría el riesgo de una distribución altamente discrecional de los fondos públicos.

Es importante aclarar que la recaudación de 2003 (aunque mayor a la de 2002) fue menor a la estimada en el presupuesto inicial 2003, por lo cual la discrecionalidad se vio acotada por los gastos ya establecidos en el presupuesto. Si bien el Poder Ejecutivo está autorizado a introducir modificaciones en el presupuesto, el riesgo de una mayor discrecionalidad se presenta principalmente cuando la recaudación supera a la estimada inicialmente, es decir, cuando quedan ingresos que no tienen afectación específica ni están asignados dentro del presupuesto, como es probable que suceda en el año 2004.

De todos modos, es necesario que el Estado disponga de cierta flexibilidad en el manejo de los recursos, a fin de poder atender situaciones imprevistas que requieran de financiamiento. Para asegurar una distribución eficiente, se precisan mecanismos claros, y transparentes de asignación de los ingresos públicos, basados en criterios que aporten una mayor equidad y eficiencia en la distribución de gastos. No se debe olvidar que se trata de fondos *públicos*, por lo cual el gobierno debería explicitar las prioridades que tiene al distribuirlos.

4- El resultado

De las estimaciones de recursos y gastos primarios determinados inicialmente para el año 2003 surgía un superávit primario de \$11.661 millones para el sector público nacional mientras que el resultado efectivamente verificado al 31 de diciembre de 2003 fue superavitarario en tan solo \$8.688 millones. Sin embargo, en términos del PBI, se pasó de un superávit primario presupuestado de 2,18% a un superávit primario base caja de 2,36%. La diferencia en el monto del superávit primario originalmente presupuestado versus el efectivamente obtenido se debe primordialmente a la proyección original de inflación que resultó ser muy superior a la efectivamente verificada.

Si se incorporan los servicios de la deuda, se obtiene que en la Ley de Presupuesto 2003 estaba previsto un déficit financiero de \$3.223 millones (-0,6% del PBI), mientras que al 31 de diciembre se logró un superávit financiero de \$1.805 millones (+0,5% del PBI). Esta mejora entre el resultado financiero estimado y el finalmente alcanzado se debe principalmente a los menores pagos en servicios de la deuda pública por el menor tipo de cambio y la renegociación con organismos internacionales en el cual se obtuvo un plazo de tres años durante el cual no se pagarán ciertos servicios y amortizaciones de deuda.

Cuadro 4.1: Resultado Fiscal Año 2003 Sector Público Nacional

Sector público Nacional En millones de pesos	Presupuesto 2003	Base Caja al 31/12/2003	Variación
Ingresos totales	82.871	77.214	-5.656
Gasto primario	71.208	68.526	-2.682
Resultado primario	11.661	8.688	-2.973
Servicios de la deuda pública	14.886	6.883	-8.003
Resultado Financiero	-3.223	1.805	5.028

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y de la Ley de Presupuesto 2003.

En síntesis, la menor inflación (3,6% minorista, 1,9% mayorista) respecto de la proyectada originalmente en el Presupuesto 2003 (23% minorista, 20% mayorista) hizo que algunos impuestos fueran menores a lo presupuestado. Sin embargo, la recuperación de la economía, mayor a lo prevista (7,7% en términos reales versus el 3% del Presupuesto 2003) hizo que los ingresos crecieran en mayor proporción que los gastos respecto de 2002, obteniéndose así los resultados superavitararios anteriormente mencionados. La divergencia entre el pronóstico y la evolución del dólar junto al acuerdo firmado en septiembre con el FMI también afectaron la ejecución del Presupuesto.

ANEXO. EL DESTINO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Sector Público Nacional En millones de pesos	Recaudación 2002	Recaudación 2003	Diferencia	
			Monto	%
Ganancias (1)	8.919,32	14.750,74	5.831,41	65,38%
- 29,6% Seguridad social (2)	2.468,44	4.194,54	1.726,10	69,93%
- 10% Fondo conurbano bonaerense	833,93	1.417,07	583,14	69,93%
- 4% Fondo de Infraestructura Básica Social	333,57	566,83	233,26	69,93%
- 31,20% Coparticipación a provincias	2.602,19	4.421,81	1.819,62	69,93%
IVA neto	14.020,20	19.580,37	5.560,17	39,66%
- 24,35% Seguridad social (2)	3.413,92	4.767,82	1.353,90	39,66%
- 43,39% Coparticipación a provincias	6083,76	8496,48	2.412,71	39,66%
Bienes Personales (3)	523,60	1.602,80	1.079,20	206,11%
- 6,3 % Seguridad social (2)	32,80	100,79	67,99	207,30%
- 53,74% Coparticipación a provincias (2)	279,80	859,83	580,03	207,30%
Combustibles - Naftas	1.945,60	1.651,40	-294,20	-15,12%
- 21% Seguridad social	408,58	346,79	-61,78	-15,12%
- 33,18% FONAVI	645,55	547,93	-97,62	-15,12%
- 13,746% Vialidad	267,44	227,00	-40,44	-15,12%
- 6,873% Obras de infraestructura eléctrica	133,72	113,50	-20,22	-15,12%
- 2,291 % FEDEI	44,57	37,83	-6,74	-15,12%
Combustibles - Otros	2.454,40	1.684,90	-769,50	-31,35%
- 100% Seguridad social	2.454,40	1.684,90	-769,50	-31,35%
Monotributo	223,20	282,74	59,54	26,68%
- 70% Seguridad Social	156,24	197,92	41,68	26,68%
- 30% Coparticipación a provincias	66,96	84.82241501	17,86	26,68%
Ganancia Mínima Presunta	534,60	1.362,77	828,17	154,91%
- 48,75% Coparticipación a provincias	260,65	664,43	403,78	154,91%
- 15% Seguridad Social (2)	80,19	204,42	124,23	154,91%
Internos y Otros Coparticipados	1.787,80	2.292,52	504,72	28,23%
- 48,75% Coparticipación a provincias	871,66	1.117,74	246,08	28,23%
- 15% Seguridad Social (2)	268,17	343,88	75,71	28,23%
Impuesto a las transacciones financieras	4.857,25	5.900,24	1.042,99	21,47%
- 14,62% Coparticipación a provincias	710,46	863,02	152,56	21,47%
- 4,5% Seguridad Social (2)	218,58	265,51	46,93	21,47%
Contribuciones a la Seguridad Social	8.183,13	9.667,51	1.484,38	18,14%
- 100 % seguridad social	8.183,13	9.667,51	1.484,38	18,14%
Tasa Estadística	41,90	60,46	18,56	44,30%
- 100 % INTA	41,90	60,46	18,56	44,30%
Intereses Ganados	57,52	0,62	-56,90	-98,92%
- 48,75% Coparticipación a provincias	28,04	0,30	-27,74	-98,92%
TOTAL ASIGNACIONES ESPECIFICAS	30.897,29	41.253,24	10.355,95	33,52%
TOTAL COPARTICIPACION A PROVINCIAS	10.903,53	16.508,44	5.604,91	51,40%
TOTAL SEGURIDAD SOCIAL	17.693,07	21.774,17	4.081,10	23,07%
TOTAL PROMOCION SOCIAL	1.167,51	1.983,90	816,40	69,93%
TOTAL VIVIENDA Y URBANISMO	645,55	547,93	-97,62	-15,12%
TOTAL TRANSPORTE	267,44	227,00	-40,44	-15,12%
TOTAL ENERGIA Y COMBUSTIBLES	178,29	151,33	-26,96	-15,12%
TOTAL CIENCIA Y TECNICA	41,90	60,46	18,56	44,30%
INGRESOS DE LIBRE DISPONIBILIDAD PARA EL ESTADO NACIONAL	24.917,02	35.808,82	10.891,80	43,71%
IMPUESTOS NO COPARTICIPABLES	10.603,74	18.252,33	7.648,59	72,13%
- Comercio Exterior	6.286,00	11.244,42	4.958,42	78,88%
- Internos Seguros	51,11	1.618,89	1.567,78	3067,72%
- Adicional Cigarrillos	217,70	256,33	38,63	17,74%
- 70% ITF	3.400,07	4.130,17	730,09	21,47%
- 41,64% del 93,7% de Bienes Personales	203,12	624,19	421,07	207,30%
- 29% del 79% de Combustibles - Naftas	445,74	378,34	-67,40	-15,12%
COPARTICIPACION A NACION	7.663,59	11.298,39	3.634,80	47,43%
FONDO ATN (4)	355,71	569,74	214,03	60,17%
OTROS INGRESOS (5)	6.293,98	5.688,35	-605,63	-9,62%
INGRESOS TOTALES (6)	55.814,31	77.062,05	21.247,75	38,07%
ASIGNACIONES ESPECIFICAS/ INGRESOS TOTALES	55,36%	53,53%	48,74%	-
INGRESOS DE LIBRE DISPONIBILIDAD PARA NACION / TOTAL INGRESOS	44,64%	46,47%	51,26%	-

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía

- (1) Se realiza una detracción previa de \$580 millones antes de las asignaciones específicas.
- (2) Se Incluye e 15% del monto que se destina a la masa coparticipable bruta.
- (3) Antes de calcular las asignaciones se realiza una detracción de \$3 millones que se destinan al INCUCAI.
- (4) FONDO ATN Conformado por el 2% de la recaudación de Ganancias, el 1% del 93,7% de Bienes Personales y por el 1% de la coparticipación neta.
- (5) Incluye otros ingresos tributarios, no tributarios e ingresos de capital.
- (6) Incluye el total de ingresos corrientes y de capital, con o sin afectación específica

Nota metodológica: para calcular la coparticipación a las provincias de los diferentes impuestos se multiplicó la proporción que cada uno destina a la masa coparticipable bruta por 85% (para restarle el 15% que se dirige a la seguridad social) y por 57,36% (distribución primaria a las provincias). Similar procedimiento se utilizó para calcular el 1% correspondiente al Fondo de ATN y el 15% que se destina a la seguridad social y los recursos de la coparticipación correspondiente a la Nación. Por razones de simplicidad, no se realizó la deducción de \$549 millones correspondientes al Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales.