

# **PROYECTO DE LEY**

## **PRESUPUESTO NACIONAL 2005**

El presente informe, tiene como objetivo principal sintetizar los puntos principales del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2005 y analizar los rasgos fundamentales referentes a los gastos y recursos previstos para el próximo año. Además, profundiza sobre ciertos aspectos que se destacan dentro del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, como las proyecciones macroeconómicas, la política social y la delegación de poderes.

En virtud de ello, este análisis puede resultar de utilidad para los señores legisladores al momento de debatir el proyecto de presupuesto, como así también, dado que la información se presenta de manera accesible para lectores no especializados, para la ciudadanía en general.

- Coordinación:

Pablo Bourlot	Lic. en Economía – UCA
Laura Malajovich	Lic. en Economía – UTDT
	Master en Políticas Sociales – FLACSO

- Equipo de Trabajo:

Magdalena Aguerre	Lic. en Economía – UADE
Daniela Dborkin	Lic. de Economía – UBA
Luciana Díaz Frers	Lic. en Economía – UBA
	Master en Economía – LSE, Reino Unido
	Posgrado en Economía Internacional – KIEL, Alemania
Vanesa Fattorini	Lic. en Economía - UBA
Federico Marongiu	Lic. en Economía – UBA
	Master en Economía – UTDT
	Candidato a Doctor en Economía - UBA

**CIPPEC agradece a la Fundación Tinker por el apoyo prestado para la realización de esta publicación.**

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Indice de Cuadros y Gráficos</b> .....	<b>3</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>4</b>
<i>Principales rasgos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005</i> .....	4
<i>Principales cambios en gastos y recursos</i> .....	5
<i>¿Qué se aprueba en esta Ley de Presupuesto Nacional?</i> .....	7
<b>LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS</b> .....	<b>9</b>
<b>LOS RECURSOS DEL ESTADO</b> .....	<b>11</b>
1. <i>Ingresos corrientes</i> .....	12
2. <i>Recursos de Capital</i> .....	15
<i>Pocos cambios en la estructura y en la presión tributaria</i> .....	15
3. <i>Gasto Tributario</i> .....	16
<b>LOS GASTOS DEL ESTADO</b> .....	<b>19</b>
1- <i>¿Cuánto se gastará?</i> .....	19
<i>¿Qué implican las delegaciones de facultades?</i> .....	21
2- <i>¿En qué se gastará?</i> .....	22
3- <i>¿Quién gastará?</i> .....	23
4- <i>¿Para qué se gastará?</i> .....	24
<i>La política del Gobierno a través del Proyecto de Presupuesto 2005</i> .....	25
5- <i>¿En dónde se gastará?</i> .....	28
<i>Impacto social de la Ley de Responsabilidad Fiscal</i> .....	30
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	<b>32</b>

## INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Proyecciones macroeconómicas.....	4
Cuadro 2: Principales variaciones en el Presupuesto 2005.....	5
Cuadro 3: Grandes variaciones del Proyecto de Presupuesto 2005, por función.....	6
Cuadro 4: Distribución del aumento del gasto de la Administración Nacional.....	6
Gráfico 1: Sector Público Argentino y el Presupuesto de la Administración Nacional.....	8
Cuadro 5: variables macroeconómicas proyectadas versus verificadas.....	9
Cuadro 6: Modelos de proyecciones de ingresos tributarios del Sector Público Nacional.....	10
Cuadro 7. Composición de los recursos de la Administración Nacional, en millones de pesos.....	11
Gráfico 2. Composición de los ingresos corrientes.....	12
Cuadro 8. Ingresos tributarios de la Administración Nacional, en millones de pesos.....	13
Cuadro 9. Gatos Tributarios Totales - Estimaciones para 2004 Y 2005.....	17
Cuadro 10. Variaciones en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005.....	19
Gráfico 3. Evolución del Presupuesto de la Administración Nacional.....	20
Gráfico 4. Proyecto de Presupuesto Nacional 2005 por objeto. En millones de pesos.....	22
Gráfico 5. Variaciones en el Presupuesto 2004-2005 por objeto del gasto.....	23
Cuadro 11. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 por jurisdicción. En millones de pesos.....	23
Cuadro 12. Presupuesto por finalidad, años 2004 y 2005. En millones de pesos.....	24
Cuadro 13. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Administración Gubernamental.....	26
Cuadro 14. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Servicios de Defensa y Seguridad.....	26
Cuadro 15. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Servicios Sociales.....	27
Cuadro 16. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Servicios Económicos.....	28
Cuadro 17. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 por ubicación geográfica.....	29

## RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto de Ley del Presupuesto 2005 presentado al Congreso Nacional contiene implícitas las expectativas del gobierno acerca de la evolución de la situación macroeconómica, la reestructuración de la deuda y las prioridades de política pública de la actual administración.

La situación macroeconómica se presenta favorable para el presupuesto, con un crecimiento esperado del PBI real de 4%. Si tal como asume este proyecto no cambia la recaudación como porcentaje del PBI, esto implicaría un aumento nominal en la recaudación de casi \$9.000 millones. Aproximadamente un tercio de estos recursos adicionales se destinarían a engrosar el pago de intereses de la deuda pública y el resto a aumentar el gasto primario, generando un resultado total menor que en 2004 (cae en \$922 millones).

Un aspecto muy positivo en lo institucional es que el presupuesto se presenta con supuestos macroeconómicos realistas. Para el Presupuesto 2005 las proyecciones macroeconómicas se encuentran en línea con las que han elaborado, en promedio, la mayoría de las consultoras y especialistas<sup>1</sup>, siendo el crecimiento esperado del PBI real de un 4% y la inflación de un 7,8%. Los analistas privados a su vez estiman que el crecimiento podría ser un poco más elevado y la inflación rondar el 7%. Esta alineación entre las proyecciones oficiales y las de mercado permite inferir que para 2005 el debate no pasará por una sobreestimación de los recursos a la hora de realizar el presupuesto.

Debe tenerse en cuenta que el Proyecto de Ley de Presupuesto es un documento que permite vislumbrar las prioridades políticas que pretende llevar adelante un Gobierno para el siguiente año. De este modo, si se analiza la proporción que representan las distintas partidas en el gasto, el Proyecto permite entrever el giro en la estrategia de política donde se prioriza la inversión en obras públicas sobre las políticas asistenciales que debieron implementarse en 2002.

### **Principales rasgos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005**

**Los aspectos más positivos que se encuentran en este proyecto de Ley de Presupuesto son:**

- ✓ **Proyecciones macroeconómicas consistentes con las estimaciones de mercado:** Las proyecciones presentadas por el Gobierno parecen ser razonables a la luz de lo que espera el mercado. Esto rompe con la tradición de casi todos los presupuestos de los últimos años, en los cuales se hizo un uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas. Se espera un aumento de recaudación de \$8.800 millones, consistente con un crecimiento real del PBI del 4% y una inflación de 7,8%. Sin embargo, deben tenerse en cuenta elementos tales como la crisis energética, la falta de inversión y los precios internacionales de productos primarios y petróleo que pueden incidir negativamente sobre el crecimiento.

#### **Cuadro 1. Proyecciones macroeconómicas.**

	<b>Proyecto Ley</b>	<b>Mercado al 17/09</b>
<b>Crecimiento PBI</b>	4%	4,20%
<b>Inflación</b>	7,80%	7,20%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 y Banco Central

<sup>1</sup> Estas proyecciones son recopiladas por el Banco Central a través del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM), donde se sigue semana a semana las proyecciones de casi cincuenta consultoras, universidades, bancos y fundaciones.

✓ **Mayor precisión en los datos presupuestados para erogaciones en 2004 y 2005.** En los últimos meses, frente al excedente de recursos obtenidos en 2004, se han tomado decisiones de incrementos de gastos que aún no se han incorporado en el presupuesto vigente a agosto y que tendrán incidencia en el presupuesto nacional 2005. A diferencia de otros años, donde se presentaban números desactualizados, este año el Proyecto de Ley presentado permite vislumbrar incrementos adicionales que se proyectan para 2004 en gastos en personal, en educación y en jubilaciones, entre otros. Esto permite que las comparaciones que se hacen con respecto a 2004 sean adecuadas.

#### **En dónde poner la lupa en este Proyecto de Ley de Presupuesto:**

✓ **Delegación de facultades al Jefe de Gabinete:** al igual que en la Ley de Presupuesto 2004, se presenta en el Artículo 11 la delegación de facultades al Jefe de Gabinete para introducir las modificaciones que considere necesarias sin sujeción al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera.<sup>2</sup> Adicionalmente, este año se lo exceptúa también del Artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal promulgada el pasado 25 de agosto que, entre otras medidas, no permite incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

✓ **Reestructuración de la deuda con los bonistas:** el Proyecto de Ley enviado al Congreso contempla un monto cercano a los \$3.000 millones para la reestructuración de la deuda pública actualmente en default. Sin embargo, este proceso se encuentra aún en negociaciones, con lo cual de no llegarse a un acuerdo deberá observarse qué se hará con esta partida.

#### **Principales cambios en gastos y recursos**

A modo de resumen se exponen aquí los principales agregados de ingresos y egresos y las áreas en las que se registran los cambios más importantes.

✓ **Aumento del resultado primario:** como se observa en el **Cuadro 2**, el resultado total esperado para 2005 es inferior al proyectado para 2004. Sin embargo, el resultado primario resulta superior. Esto se explica por el incremento de la partida destinada al pago de intereses de la deuda pública.

**Cuadro 2: Principales variaciones en el Presupuesto 2005**

	Valores Nominales		Porcentaje PBI		Variaciones		
	2004	2005	2004	2005	Nominal	Real*	% PBI
<b>I. Recursos Totales</b>	73.303	82.106	17,2%	17,2%	12,0%	3,9%	0,0%
<b>II. Gasto Total</b>	67.729	77.454	15,9%	16,3%	14,4%	6,1%	0,3%
<b>III. Intereses deuda pública</b>	6.688	9.548	1,6%	2,0%	42,8%	32,4%	0,4%
<b>IV. Gasto Primario</b>	61.042	67.906	14,4%	14,3%	11,2%	3,2%	-0,1%
Gasto Social	44.171	48.844,8	10,4%	10,3%	10,6%	2,6%	-0,1%
Gasto social sin Seg Social	17.868	20.070	4,2%	4,2%	12,3%	4,2%	0,0%
Gasto en Personal	7.922	8.619	1,9%	1,8%	8,8%	0,9%	-0,1%
<b>(V) Resultado Total (I-II)</b>	5.574	4.652	1,3%	1,0%	-16,5%	-22,6%	-0,3%
<b>(VI) Resultado Primario (I-IV)</b>	12.261	14.199	2,9%	3,0%	15,8%	7,4%	0,1%

\* La variación real se estima en base a la inflación proyectada según el Ministerio de Economía

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

✓ **Aumento del gasto y de los recursos:** se pronostica un aumento de 12% en la recaudación nominal, en línea con el aumento nominal del producto, dando así una presión

<sup>2</sup> Ley N° 25.917 promulgada en el mes de agosto del corriente año.

tributaria constante. El gasto total aumenta apenas por encima de la variación del PBI, incrementando su participación en 0,3%.

✓ **El gasto social aumenta su monto pero disminuye su participación en el presupuesto total para 2005:** En el **Cuadro 3** se presentan las variaciones del gasto por función entre 2004 y 2005 en términos nominales, reales y como proporción del gasto total.

- El gasto social medido en términos reales aumenta un 2,6%. El detalle del **Cuadro 3** muestra una disminución del presupuesto real destinado a salud y a trabajo y un aumento significativo en el presupuesto destinado a desarrollo social, educación y vivienda.

**Cuadro 3: Grandes variaciones del Proyecto de Presupuesto 2005, por función**

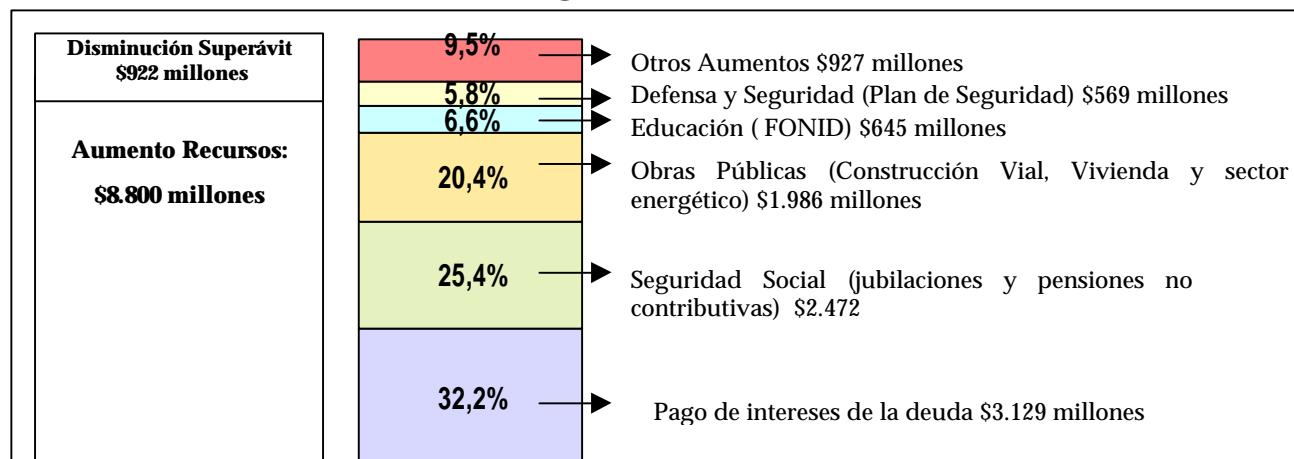
	2004	2005	% gasto total		Variaciones		
			2004	2005	Nominal	Real*	Gto total
<b>Administración Gubernamental</b>	<b>4893,7</b>	<b>5296,8</b>	<b>7,2%</b>	<b>6,8%</b>	<b>8,2%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-0,4%</b>
<b>Defensa y Seguridad</b>	<b>5293</b>	<b>5861,8</b>	<b>7,8%</b>	<b>7,6%</b>	<b>10,7%</b>	<b>2,7%</b>	<b>-0,2%</b>
<b>Gasto social</b>	<b>44.171</b>	<b>48.845</b>	<b>65,2%</b>	<b>63,1%</b>	<b>10,6%</b>	<b>2,6%</b>	<b>-2,2%</b>
Vivienda	1033,6	2148,6	1,5%	2,8%	107,9%	92,8%	1,2%
Ciencia y Técnica	978,3	1168,8	1,4%	1,5%	19,5%	10,8%	0,1%
Educación	4.381	5.026	6,5%	6,5%	14,7%	6,4%	0,0%
Desarrollo Social	4.403	4.919	6,5%	6,4%	11,7%	3,6%	-0,2%
Seguridad Social	26.303	28.775	38,8%	37,2%	9,4%	1,5%	-1,7%
Salud	2.742	2.745	4,0%	3,5%	0,1%	-7,1%	-0,5%
Trabajo	3973,5	3782,4	5,9%	4,9%	-4,8%	-11,7%	-1,0%
Agua Potable	356,9	280,1	0,5%	0,4%	-21,5%	-27,2%	-0,2%
<b>Servicios Económicos</b>	<b>6449,1</b>	<b>7398,2</b>	<b>9,5%</b>	<b>9,6%</b>	<b>14,7%</b>	<b>6,4%</b>	<b>0,0%</b>
Energía	2.719	3.056	4,0%	3,9%	12,4%	4,3%	-0,1%
Transporte	2.267	2.838	3,3%	3,7%	25,2%	16,1%	0,3%
Otros Serv Econ.	1.463	1.504	2,2%	1,9%	2,8%	-4,6%	-0,2%
<b>Servicios Deuda Pública</b>	<b>6922,4</b>	<b>10052,3</b>	<b>10,2%</b>	<b>13,0%</b>	<b>45,2%</b>	<b>34,7%</b>	<b>2,8%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>67.729</b>	<b>77.454</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>14,4%</b>	<b>6,1%</b>	<b>0,0%</b>

\* La variación real se estima en base a la inflación proyectada según el Ministerio de Economía

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

- Si se observan las variaciones como porcentaje del gasto total, se destaca la disminución de la porción del presupuesto destinado a gasto social a favor de incrementos destinados a obras públicas (vivienda y transporte) y al pago de servicios de la deuda pública.
- Un aspecto a detallar es el aumento en el presupuesto en Defensa y Seguridad. El mismo se incrementa en \$570 millones de los cuales un 52% (\$269 millones) se explica por el Plan Estratégico de Justicia y Seguridad, en sintonía con las demandas de la sociedad.

**Cuadro 4: Distribución del aumento del gasto de la Administración Nacional**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mensaje de Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2005

En el **Cuadro 4** se muestra la distribución del aumento de recursos estimado para 2005. El total de recursos aumenta en \$8.800 millones. Descomponiendo este aumento en las partidas principales de gasto, se observan \$3.129 millones adicionales en el pago de servicios de la deuda y \$2.472 millones más para el pago de jubilaciones y pensiones. Merece destacarse el incremento en el presupuesto destinado a obras públicas (+\$1.900 millones), a educación +(\$645 millones) y a defensa y seguridad (\$569 millones).

### ***¿Qué se aprueba en esta Ley de Presupuesto Nacional?***

Dentro del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 pueden encontrarse una gran cantidad de cuadros, entre los que se presentan las estimaciones de ingresos y gastos previstos para el año próximo, así como también las proyecciones macroeconómicas y los resultados esperados. Sin embargo, existen ciertos inconvenientes que hay que tener en cuenta al analizar la abundante información presentada.

Una primera dificultad que han presentado hasta ahora los proyectos de ley de los presupuestos nacionales ha sido que, si bien en el mensaje que los acompaña se incluyen datos sobre el Sector Público Argentino, el presupuesto que aprueban diputados y senadores se refiere a la Administración Nacional. Esta diferencia (compuesta por la coparticipación, los presupuestos provinciales, municipales y otros entes) implica que **mediante la Ley de Presupuesto Nacional se aprueba sólo un 57%<sup>3</sup> del gasto presupuestado para el Estado Argentino.**

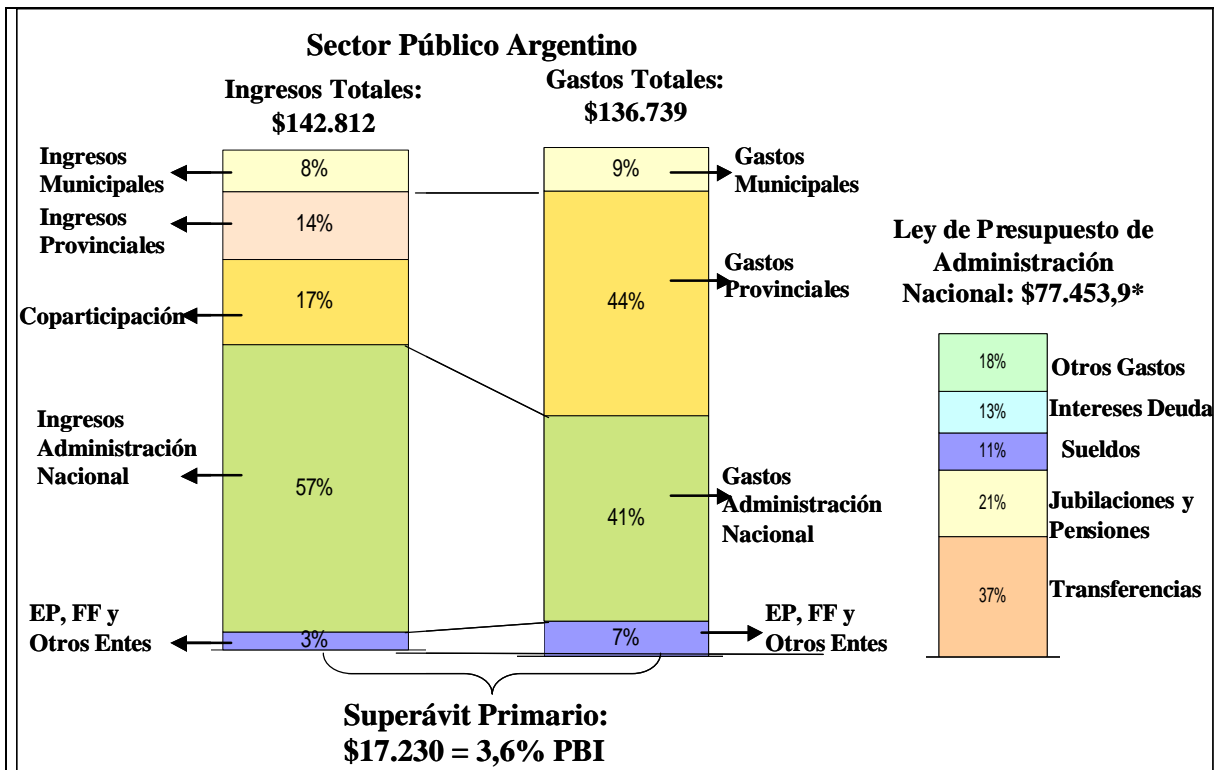
Otro aspecto a resaltar es que la meta de superávit primario del 3,6% del PBI comprometida en el acuerdo con el FMI se refiere al Sector Público Argentino, por lo que no será tema sujeto a la aprobación de los legisladores cuando se analice la Ley de Presupuesto 2005. En cambio, sí debería verificarse el cumplimiento del 2,98% del PBI acordado para la Administración Nacional.

Una dificultad adicional con la presentación del presupuesto es que los montos asignados a las diferentes áreas suelen expresarse en términos nominales. Sin embargo, para hacer un análisis coherente y especialmente para realizar comparaciones respecto de años anteriores, debe tenerse en cuenta el efecto de la inflación sobre los gastos. Así, un aumento en una partida puede en realidad no ser tal una vez que se descuenta el efecto del aumento de precios. Un claro ejemplo de esto es el análisis que debe hacerse de las remuneraciones previstas en el Presupuesto 2005: si bien en términos nominales la partida destinada a los salarios de la administración pública se incrementa 8%, se debe tener en cuenta la inflación (proyectada en el presupuesto de 7,8%) para medir el poder adquisitivo de estas remuneraciones. Realizado esto, se llega a la conclusión de que los salarios reales de los empleados públicos en 2005 prácticamente se mantienen igual que en 2004.

---

<sup>3</sup> El 57% del gasto presupuestado para el Estado Argentino incluye dentro del monto de la Administración Nacional transferencias presupuestarias hacia las provincias, que en el gráfico se contabilizan como gasto provincial debido al proceso de consolidación.

**Gráfico 1: Sector Público Argentino y el Presupuesto de la Administración Nacional**



\* El monto de la Ley de Presupuesto Nacional difiere del Gasto de la Administración Nacional del Sector Público Argentino ya que en este último se descuentan las transferencias a las provincias para consolidar el gasto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Mensaje de Ley de Presupuesto 2005.



## LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS<sup>4</sup>

El Presupuesto 2005 prevé una recaudación tributaria total para el sector público nacional cercana a los \$106.906 millones. Este monto tiene implícita la evolución de determinadas variables macroeconómicas fundamentales tales como el Producto Bruto Interno (PBI) y los precios. En los años previos a la crisis, cada vez que se elaboraba un presupuesto, la pauta de crecimiento del producto en la cual se basaba la estimación de los ingresos era superior a lo que preveían la mayoría de los especialistas (y a lo que se verificó posteriormente) y esto llevaba a sobreestimar ingresos. La sobreestimación de ingresos derivaba luego en falta de financiamiento de una determinada proporción de los gastos, que posteriormente se financiaba mediante endeudamiento.

En el **Cuadro 5** pueden observarse las proyecciones de crecimiento e inflación utilizadas en los últimos años y confrontarlas con el valor que dichas variables manifestaron efectivamente.

**Cuadro 5: variables macroeconómicas proyectadas versus verificadas**

	2002	2003	2004
Variac. IPC Proyectada	14%	32%	10,5%
<b>Variac. IPC verificada</b>	<b>41%</b>	<b>3,7%</b>	<b>7%</b>
Variac. PBI proyectada	-4,9%	3,0%	4%
<b>Variac. PBI verificada</b>	<b>-11%</b>	<b>8,9%</b>	<b>6,5%*</b>

\* proyección realizada con datos al 30/9/2004

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía, Banco Central e INDEC.

En el año 2003 ocurrió lo contrario a lo sucedido en el año 2002, realizándose las estimaciones del presupuesto con una inflación mayor a la que luego se verificaría y un incremento del producto menor. Esto llevó a obtener ingresos tributarios levemente inferiores a los originalmente proyectados, que compensados por los menores gastos derivados de la estabilidad del tipo de cambio y de la menor inflación, permitieron obtener un resultado superavitario levemente superior al presupuestado.

En el año 2004, la inflación que se proyecta en estos momentos para todo el año es levemente menor a la que se había utilizado en la elaboración del presupuesto, pero al mismo tiempo, el crecimiento del PBI es bastante mayor al esperado originalmente y eso incide en la mayor recaudación que se ha obtenido durante todo 2004 respecto de lo proyectado al momento de presentar el proyecto de Ley de Presupuesto.

Para tener una idea de la sensibilidad de la recaudación a las variables macroeconómicas, mostramos en el **Cuadro 6** las diferencias que surgen entre estimar un modelo con un crecimiento como el presentado en el Presupuesto 2005 (4%) y uno con un crecimiento del PBI de un 3%.

Tal como puede apreciarse en el cuadro, la diferencia en la recaudación que surge de estimar un punto menos en el PBI es cercana a los \$3.000 millones (-3%). Esto muestra de manera sencilla

<sup>4</sup> Las cifras de recaudación que se presentan en esta sección se refieren al Sector Público Nacional, por lo que no coinciden con las de la próxima sección.

el problema que las sobreestimaciones de crecimiento pueden traer al Presupuesto Nacional, desmejorando notoriamente el resultado fiscal que se busca obtener.

#### **Cuadro 6: Modelos de proyecciones de ingresos tributarios del Sector Público Nacional**

<b>Impuesto</b>	<b>Presupuesto 2005</b>	<b>Proyecc. Con 3% de crecimiento</b>	<b>Diferencia</b>
IVA neto	32.412,2	32.006,6	-405,6
Ganancias	22.739,7	21.901,0	-838,7
Bienes Personales	1.864,1	1.962,1	98,0
Internos Coparticipados	3.537,0	3.366,7	-170,3
Combustibles	3.402,0	3.052,9	-349,1
ITF	8.706,7	8.210,0	-496,7
Comercio exterior	15.011,9	14.691,4	-320,5
Otros Impuestos	2.976,4	2.885,8	-90,6
Seguridad Social	16.255,9	15.814,8	-441,1
<b>TOTAL</b>	<b>106.905,9</b>	<b>103.891,3</b>	<b>-3.014,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP, Ministerio de Economía y Banco Central

Para el Presupuesto 2005 las proyecciones macroeconómicas se encuentran en línea con las que han elaborado, en promedio, la mayoría de las consultoras y especialistas<sup>5</sup>, siendo el crecimiento esperado del PBI real de un 4% y la inflación de un 7,8%. Los analistas privados a su vez estiman que el crecimiento podría ser un poco más elevado y la inflación rondar el 7%. Esta alineación entre las proyecciones oficiales y las de mercado permite inferir que para 2005 el debate no pasará por una sobreestimación de los recursos a la hora de realizar el presupuesto.

No obstante, sería deseable que para dar mayor transparencia y certidumbre al Presupuesto, el gobierno planteara desde el comienzo cómo financiaría su gasto en caso de que la recaudación sea menor a la proyectada<sup>6</sup> y cuál sería el destino del excedente si la recaudación resultara mayor a la proyectada, tal como sucedió en 2004. Para ello resultaría conveniente la incorporación en el Mensaje de Elevación que acompaña el Proyecto de Ley de Presupuesto de un breve análisis de sensibilidad a los supuestos macroeconómicos y la presentación de un escenario más favorable y otro menos favorable al planteado en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

***En síntesis, los supuestos macroeconómicos en los que se basa el presupuesto resultan fundamentales para estimar los recursos con los que contará el Estado para financiar el gasto público. En el caso del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005, estas proyecciones resultan consistentes con las expectativas del mercado, por lo que no se esperan para el año próximo grandes sobre o sub estimaciones.***

<sup>5</sup> Estas proyecciones son recopiladas por el Banco Central a través del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM), donde se sigue semana a semana las proyecciones de casi cincuenta consultoras, universidades, bancos y fundaciones.

<sup>6</sup> Este año probablemente lo financiaría con una reducción del superávit.

## LOS RECURSOS DEL ESTADO

Los recursos del Estado pueden ser corrientes o de capital. Los recursos corrientes son los ingresos de dinero que *no modifican el patrimonio público*. El principal componente son los impuestos, o también llamados ingresos tributarios. Los recursos de capital, en cambio, son ingresos que *sí modifican el patrimonio del Estado* como es el caso, por ejemplo, de una privatización.

**Cuadro 7. Composición de los recursos de la Administración Nacional, en millones de pesos**

	2004	2005	Variación nominal		Variación real
			Monto	%	
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>72.425,5</b>	<b>81.092,2</b>	<b>8.666,7</b>	<b>12%</b>	<b>4%</b>
Ingresos Tributarios	56.900,3	63.548,8	6.648,5	12%	4%
Contribuciones a la Seguridad Social	11.971,2	13.284,1	1.312,9	11%	3%
Ingresos No Tributarios	1.682,3	1.863,7	181,4	11%	3%
Ventas de Bienes y Servicios	409,5	464,1	54,6	13%	5%
Rentas de la Propiedad	1.193,0	1.174,5	(18,5)	-2%	-9%
Transferencias Corrientes	269,1	761,0	491,9	183%	162%
<b>Recursos de Capital</b>	<b>877,7</b>	<b>1.009,4</b>	<b>131,7</b>	<b>15%</b>	<b>7%</b>
Recursos Propios	25,1	45,0	19,9	79%	66%
Transferencias de Capital	745,6	801,7	56,1	8%	0%
Disminución de la Inversión Financiera	107,1	162,7	55,6	52%	41%
<b>Recursos Totales</b>	<b>73.303,2</b>	<b>82.105,6</b>	<b>8.802,4</b>	<b>12%</b>	<b>4%</b>

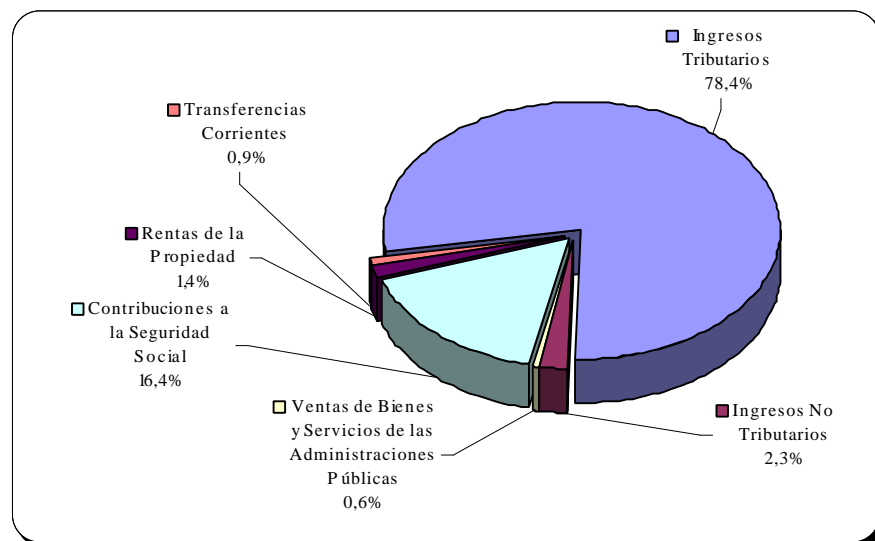
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2005.

Durante el año 2005 el gobierno nacional espera obtener \$82.105,6 millones, un 12% más que en el año anterior aunque, si se descuenta el efecto de la inflación, el incremento real es del 4%. La estimación de recursos para 2004 -correspondientes a la Administración Nacional- a inicios de este año era de \$62.014,1 millones, un 18% inferior a lo que ahora se prevé que finalmente se obtendrá. Esto se explica principalmente por la subestimación del crecimiento de la actividad económica que estaba previsto en un 4%, mientras que las estimaciones actuales indican que la variación real del PBI rondará el 6,5%.

## 1. Ingresos corrientes<sup>7</sup>

La categoría más importante de los ingresos totales de la Administración Nacional está constituida por los ingresos corrientes, en particular los provenientes de la recaudación impositiva, que durante el año 2005 aportarán, de acuerdo a lo proyectado, el 78% (\$63.548,8 millones) del total de ingresos corrientes. Las contribuciones a la Seguridad Social (cuyo principal componente son los aportes jubilatorios a la ANSES) son el segundo rubro en importancia, con el 16% (\$13.284,1 millones) de los ingresos corrientes totales. Se prevé un aumento de este último rubro del 11%, como consecuencia de los incrementos esperados tanto en los salarios nominales imponibles como en el número de cotizantes efectivos.

### Gráfico 2. Composición de los ingresos corrientes



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2005.

Los ingresos no tributarios, compuestos por tasas de servicios públicos, multas, etc., representarán en 2005 el 2,3% (\$1.863,7 millones) de los ingresos corrientes y se estima que aumentarán aproximadamente 10,8% respecto a lo proyectado para 2004. Los ingresos denominados Rentas de la Propiedad (1,4% del total) corresponden a los ingresos por arrendamientos, intereses, dividendos y derechos derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros de las entidades públicas, que se estima en 2005 proveerán menores recursos que este año. Bajo el rubro Transferencias Corrientes (0,9%) figuran los fondos recibidos por el Estado Nacional sin contraprestación alguna (donaciones, por ejemplo). El aumento significativo de este rubro (182,8% que representan \$491,9 millones) probablemente se explique por la renegociación del país con los organismos internacionales que permite “destrabar” donaciones hacia la Argentina.

### ¿Cuáles son los principales impuestos que se recaudarán?

Los impuestos son la fuente de financiamiento público por excelencia. En el **Cuadro 8** se presentan los principales impuestos que recauda la Administración Nacional. Tal como puede

<sup>7</sup> En el análisis de los recursos detallado en esta sección se descuentan las transferencias por coparticipación.

observarse, entre los años 2004 y 2005 no se presentan variaciones significativas en la estructura tributaria.

✓ El **Impuesto al Valor Agregado (IVA)** es uno de los tributos que más fondos recauda, ya que representa el 27,5% de los ingresos tributarios, esperándose un incremento del 15,2% con respecto a lo recaudado en el año 2004. Las principales razones de la variación nominal de la recaudación son los aumentos en la actividad económica, las importaciones y los precios. Por otro lado, afectará en forma negativa el establecimiento de un régimen fiscal transitorio de incentivo a las inversiones en bienes de capital nuevos, como así también para las obras de infraestructura, ya que se prevé un régimen de devolución anticipada del impuesto.

#### **Cuadro 8. Ingresos tributarios de la Administración Nacional, en millones de pesos**

Concepto	2004	2005	Variación		% del total	
			Monto	%	2004	2005
IVA neto de reintegros	15,169.3	17,475.7	2,306.4	15.2	26,66%	27,50%
Ganancias	14,126.3	15,402.0	1,275.7	9.0	24,83%	24,24%
Ganancia Mínima Presunta	632.9	485.1	(147.8)	(23.4)	1,11%	0,76%
Comercio Exterior	13,490.8	15,115.4	1,624.6	12.0	23,71%	23,79%
Créditos y Débitos Bancarios	6,522.4	7,428.6	906.2	13.9	11,46%	11,69%
Internos Coparticipados	1,510.0	1,816.0	306.0	20.3	2,65%	2,86%
Combustibles	3,304.6	3,402.1	97.5	3.0	5,81%	5,35%
Monotributo	342.0	495.4	153.4	44.9	0,60%	0,78%
Bienes Personales	805.9	863.5	57.6	7.1	1,42%	1,36%
Otros Impuestos	996.1	1,065.0	68.9	6.9	1,75%	1,68%
<b>Total</b>	<b>56,900.3</b>	<b>63,548.8</b>	<b>6,648.5</b>	<b>11.7</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2005.

✓ El segundo tributo en importancia por la magnitud de la recaudación es el **impuesto a las Ganancias**. La particularidad de este impuesto, junto con el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, es que su cálculo se realiza sobre resultados obtenidos en el ejercicio del año anterior, basándose en la actividad económica y ganancias experimentadas en 2004. Por lo tanto, el aumento refleja el crecimiento del nivel de actividad del 2004. Adicionalmente, incidirá en la recaudación los muy importantes pagos de la principal empresa petrolera del país (Repsol – YPF) realizados durante el año 2004 debido al incremento del precio del petróleo. La caída en el **impuesto a la Ganancia Mínima Presunta** se atribuye a que durante todo el año 2005 se podrá tomar como pago a cuenta de este impuesto un porcentaje del impuesto sobre los Créditos y Débitos en cuenta corriente.

✓ El tercer ingreso tributario más importante son los **impuestos al Comercio Exterior** (23,8% del total). El incremento total esperado con respecto al año 2004 es de un 12%. Se estima que los derechos de importación aumenten un 12,9% debido a los incrementos estimados en las importaciones (se espera un incremento de las mismas del orden del 10,5% y un tipo de cambio promedio de 3,5 pesos por dólar). En el caso de las retenciones a las exportaciones se estima un incremento respecto de 2004 de un 11,8% que se explica por mayores derechos sobre las

exportaciones de petróleo y sus derivados, que registrarán durante todo el año, mientras que en 2004 la suba entró en vigencia a partir de agosto.

✓ En cuarto lugar está el **impuesto sobre los Débitos y Créditos** en cuentas bancarias, cuya recaudación se prevé superior en un 13,9% respecto del año 2004. Según el mensaje del presupuesto, la explicación de este aumento se encuentra en el crecimiento nominal de la actividad económica (el cual se prevé cercano al 12% según las proyecciones oficiales). Sin embargo, se ha avanzado en la disminución efectiva del impacto del impuesto sobre los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria. No se ha implementado por medio de la reducción nominal de las alícuotas del gravamen sino a través del Decreto 534/2004 que dispone la rebaja del Impuesto a los Débitos y Créditos en cuentas bancarias y demás operaciones, estableciendo la posibilidad de efectuar el cómputo parcial de dicho impuesto como pago a cuenta de la retención de Impuesto a las Ganancias 4º categoría que deben pagar los empleados en relación de dependencia<sup>8</sup>.

✓ El impuesto sobre los **Combustibles Líquidos**, que participa con el 5,4% de los ingresos tributarios, grava la importación, refinación y comercialización de combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos. Se espera un incremento del 3% como consecuencia de los aumentos proyectados en las ventas.

✓ Los impuestos **Internos Coparticipados** experimentarán un aumento esperado del 20,3%. Estos son impuestos selectivos al consumo de una serie de bienes, entre los que se incluyen tabacos, bebidas, aceites lubricantes, artículos de tocador, entre otros, gravando únicamente la etapa de fabricación o importación (excepto para bienes de lujo, que también están gravados en la comercialización) con alícuotas que varían de acuerdo a cada bien. El pronosticado aumento se explica por las alzas registradas en los precios de los paquetes de cigarrillos y los aumentos esperados en las ventas del resto de los productos gravados. Además, la Cámara de la Industria del Tabaco celebró un convenio con el Ministerio de Economía y Producción y ratificado por el Poder Ejecutivo para mejorar la recaudación y los controles sobre la evasión y la competencia ilegal en el mercado de cigarrillos. También se estableció que el impuesto que corresponda ingresar por el expendio de cigarrillos establecido por la Ley de Impuestos Internos, no podrá ser inferior al 75% del impuesto correspondiente al precio de la categoría más vendida de cigarrillos.

✓ El incremento de la recaudación del **Monotributo** del 44,9% se daría por la puesta en marcha, en el segundo semestre del presente año, de la modificación del Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes, mediante el cual se proyecta lograr la adhesión de alrededor de 1.200.000 contribuyentes, entre los que se incluyen los Contribuyentes Eventuales, figura también creada para atender la situación de pequeños contribuyentes con actividades no habituales.

✓ El impuesto a los **Bienes Personales** (1,4% del total) afecta a los argentinos con bienes en nuestro país y en el exterior, y a aquellos extranjeros con bienes en Argentina. Se estima un incremento en la recaudación del 7,1% respecto del 2004, explicado por el efecto conjunto del incremento de los precios de determinados activos y el mantenimiento del monto exento.

---

<sup>8</sup> Según establece esta norma, podrá computarse el 34% de los montos abonados como consecuencia de acreditaciones bancarias que se perfeccionen desde el 1º de mayo de 2004 inclusive, como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias y/o del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, incluidos sus anticipos, cuyo período o ejercicio fiscal cierre con posterioridad a dicha fecha. Asimismo, el decreto prevé que una vez transcurrido un trimestre de la aplicación de la norma, el Ministerio de Economía y Producción, a través de la Secretaría de Hacienda y de la A.F.I.P., evaluará el impacto de dicha medida sobre la situación fiscal general, analizando si la medida ha favorecido el uso de cuentas bancarias. El objeto de esta medida es disminuir el impacto de un impuesto distorsivo en la economía.

✓ Bajo el título “**otros impuestos**” se incluye el Impuesto a los Intereses Pagados, Internos no coparticipados, sellos, activos residual (moratoria del impuesto a los activos) e impuestos específicos al tabaco, la energía eléctrica y la aeronavegación.

### **Contribuciones a la Seguridad Social**

✓ Las Contribuciones a la Seguridad Social tienen por fin específico cubrir contingencias individuales como jubilaciones, invalidez, asistencia médica, desocupación, etc.. Los tributos gravan el empleo de mano de obra y los ingresos derivados del trabajo en relación de dependencia y en forma autónoma. Aproximadamente el 81,3% de la recaudación surge de los aportes y contribuciones previsionales, que aumentarán un 13,1% como resultado de los aumentos esperados tanto en los salarios nominales imponibles como en el número de cotizantes efectivos. También incidirá en forma positiva la eliminación gradual del límite máximo de \$4.800 para el cálculo de las Contribuciones Patronales.

### **2. Recursos de Capital**

Los recursos de capital son los que surgen de la venta de maquinarias, edificios y bienes de capital en poder del Estado Nacional. Para el año 2005 se prevé un ingreso total por estos conceptos de \$1.009,4 millones, un 15% más que en el corriente año. Esto se explica principalmente por el aumento en las transferencias de capital que se incrementan debido a los aportes del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Vial destinados a financiar proyectos de inversión en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad.

### **Pocos cambios en la estructura y en la presión tributaria**

El mensaje de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto (PLP) 2005 expresa que la política tributaria para este período se encuentra dirigida a: i) eliminar las alteraciones en el sistema económico generadas por la aplicación de tributos distorsivos, ii) aportar mayor transparencia al sistema tributario y tender a su simplificación, iii) mejorar la equidad distributiva del sistema tributario y iv) generar nuevos recursos necesarios para financiar el gasto público. Sin embargo, un análisis detallado del PLP refleja que estas intenciones no se encuentran plasmadas en forma explícita en el plan de gobierno resumido en el PLP.

De acuerdo a los datos presentados en el PLP 2005, se estima que no habrá cambios en la presión tributaria respecto a la esperada para este año, es decir, se mantendrá cercana a 22,5% del PBI. De esta manera, puede interpretarse que el Proyecto de Ley bajo análisis no supone mejoras en la capacidad recaudatoria del Estado, es decir, sólo se esperan incrementos de la recaudación relacionados con el crecimiento de la actividad económica, pero no como consecuencia de una reducción significativa de la evasión impositiva.

Además, la estructura tributaria que presenta el PLP 2005 es similar a la de 2004, con un leve aumento en la participación del IVA y de Seguridad Social en desmedro del impuesto a las ganancias y a los combustibles. Si se pretendiera mejorar en cierta medida la equidad, se podría esperar una disminución de la importancia del IVA y un aumento del impuesto a las ganancias. Además, tampoco se observan disminuciones sustanciales en los impuestos considerados más distorsivos (ITF<sup>a</sup> y derechos de exportación).

Debe aclararse que, si bien los derechos de exportación tienen un efecto distorsivo sobre la actividad económica pues desincentivan la producción y exportación de los bienes gravados, a la vez se los puede considerar como un subsidio a los consumidores de estos bienes exportables. Si se eliminaran en el corto plazo se produciría un incremento de los precios de los productos exportables (especialmente alimentos y petróleo), que impactaría en mayor medida sobre la población de menores recursos, que son quienes destinan una mayor proporción de su ingreso al consumo de estos bienes. De este modo, su continuidad dentro de la estructura tributaria contribuye a evitar una mayor regresividad en el sistema impositivo.

En resumidas cuentas, las intenciones expresadas en el mensaje de elevación son muy apropiadas de acuerdo al diagnóstico de la estructura tributaria argentina. No obstante, el Presupuesto muestra que esas intenciones no se ven reflejadas en la estructura tributaria, por lo que se deduce que las medidas propuestas por el gobierno o bien no tienen medido su impacto en el Presupuesto o no tendrán un efecto significativo.

<sup>a</sup>. En el año 2004 se ha permitido el cómputo de parte de este tributo a cuenta de los impuestos a las ganancias y a la ganancia mínima presunta. Asimismo, se ha eliminado el ITF correspondiente a las transacciones entre cuenta corriente y plazo fijo.

### **3. Gasto Tributario<sup>9</sup>**

#### **¿Qué se entiende por Gasto Tributario?**

Se designa como Gasto Tributario a los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria. Dicho tratamiento tiene por objeto beneficiar a determinadas actividades, zonas o sujetos, mediante el otorgamiento de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

Un caso particular de Gasto Tributario es aquél en el que el Estado es el beneficiario del tratamiento impositivo especial. Es, por ejemplo, el caso de la exención en el impuesto a las Ganancias de los intereses de títulos públicos percibidos por beneficiarios del exterior. Aquí, si bien en primera instancia el beneficio es recibido por los tenedores no residentes en el país, en definitiva es el Estado el beneficiado pues, de no existir, debería aumentar el interés pagado por los títulos en el monto del impuesto abonado por dichos tenedores. A los fines presupuestarios, los efectos de estas exenciones son idénticos a los otorgados al sector privado: menores ingresos y menores gastos respecto de la situación sin tratamientos impositivos especiales.

La publicación de los Gastos Tributarios tiene por objeto alcanzar una mayor transparencia de la política fiscal y un mejoramiento de la información presupuestaria. Ello se consigue tanto desde el punto de vista de los ingresos, al estimar los montos no recaudados, como de los gastos, ya que en algunos casos los Gastos Tributarios pueden ser considerados sustitutos de gastos explícitos.

Las estimaciones no tienen en cuenta el efecto sobre las actividades involucradas y, por ende, sobre su continuidad o nivel futuro en caso de la eliminación o reducción del beneficio tributario. Ello implica que su supresión no necesariamente generará recursos adicionales por el monto del

---

<sup>9</sup> El presente está basado en el trabajo "Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina" realizado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Subsecretaría de Ingresos Públicos. Ministerio de Economía.



gasto tributario. De todas maneras, se puede suponer que existirá una ganancia fiscal por el uso alternativo gravado de los recursos dedicados a la actividad beneficiada.

### ¿A cuánto asciende el Gasto Tributario Nacional?

El monto de Gastos Tributarios estimados para el año 2005 alcanza los \$12.291 millones, que equivale a 2,58% del PBI y al 11,2% de la recaudación de impuestos nacionales proyectada. De ellos, \$9.080 millones corresponden a tratamientos establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$3.211 millones a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica, regional y sectorial.

**Cuadro 9. Gatos Tributarios Totales - Estimaciones para 2004 Y 2005**

IMPUESTO	2004		2005		Variación	
	Mill de \$	% del PBI	Mill de \$	% del PBI	Mill de \$	En %
<b>Valor Agregado</b>	<b>4.940,8</b>	<b>1,2</b>	<b>6.424,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1.483,4</b>	<b>30%</b>
En ley del impuesto	3.709,3	0,9	4.103,2	0,9	393,9	11%
En regímenes de promoción	1.231,5	0,3	2.321,0	0,5	1.089,5	88%
<b>Ganancias</b>	<b>1.767,3</b>	<b>0,4</b>	<b>2.025,9</b>	<b>0,4</b>	<b>258,6</b>	<b>15%</b>
En ley del impuesto	1.640,5	0,4	1.898,9	0,4	258,4	16%
En regímenes de promoción	126,8	-	127,0	0,0	0,2	0%
<b>Combustibles</b>	<b>1.662,0</b>	<b>0,3</b>	<b>1.910,0</b>	<b>0,4</b>	<b>248,0</b>	<b>15%</b>
En ley del impuesto	1.662,0	0,3	1.910,0	0,4	248,0	15%
<b>Contribuciones de la Seg. Social</b>	<b>935,0</b>	<b>0,2</b>	<b>1.066,9</b>	<b>0,2</b>	<b>131,9</b>	<b>14%</b>
En ley del impuesto	935,0	0,2	1.066,9	0,2	131,9	14%
<b>Comercio Exterior</b>	<b>314,7</b>	<b>0,1</b>	<b>336,5</b>	<b>0,1</b>	<b>21,8</b>	<b>7%</b>
En regimenes de promocion economica	314,7	0,1	336,5	0,1	21,8	7%
<b>Bienes personales</b>	<b>59,0</b>	<b>0,0</b>	<b>62,4</b>	<b>0,0</b>	<b>3,4</b>	<b>6%</b>
En normas del impuesto	59,0	0,0	62,4	0,0	3,4	6%
<b>Internos</b>	<b>33,9</b>	<b>0,0</b>	<b>37,9</b>	<b>0,0</b>	<b>4,0</b>	<b>12%</b>
En ley del impuesto	33,9	0,0	37,9	0,0	4,0	12%
<b>Ganancia Mínima presunta</b>	<b>21,3</b>	<b>0,0</b>	<b>24,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,7</b>	<b>13%</b>
En regímenes de promoción	21,3	0,0	24,0	0,0	2,7	13%
<b>Otros impuestos</b>	<b>362,0</b>	<b>0,1</b>	<b>402,7</b>	<b>0,1</b>	<b>40,7</b>	<b>11%</b>
En regímenes de promoción	362,0	0,1	402,7	0,1	40,7	11%
<b>TOTAL</b>	<b>10.095,9</b>	<b>2,79</b>	<b>12.290,7</b>	<b>2,60</b>	<b>2.194,8</b>	<b>22%</b>
En ley del impuesto	8.039,6	2,19	9.079,7	1,90	1.040,1	13%
En regímenes de promoción	2.056,3	0,6	3.211,0	0,70	1.154,7	56%

(1) Incluye pagos de reembolsos a la exportacion por puertos patagonicos, debido a que son pagados con los ingresos de este impuesto

Fuente: Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal - Ministerio de Economía.

Los gastos tributarios en el **Impuesto al Valor Agregado** explican el 52,3% del total, con un monto de \$6.424 millones, equivalentes a 1,4% del PBI. Entre las principales exenciones pueden mencionarse aquellas vinculadas a las prestaciones médicas a Obras Sociales y al PAMI (\$413 millones) y a los medicamentos de uso humano (importación y venta mayorista/minorista) (\$488 millones). También son significativos los gastos tributarios por alícuotas reducidas del impuesto a

la venta de carnes vacunas, frutas, legumbres y hortalizas (\$708 millones) y al transporte de pasajeros (\$481 millones).

Con respecto al **impuesto a las ganancias**, el mayor gasto viene determinado por las exenciones a los intereses de los préstamos de fomento otorgados por organismos multilaterales (\$605 millones) y a las ganancias de las asociaciones, fundaciones y entidades civiles de asistencia social, caridad y beneficencia (\$ 234,2 millones).

El **impuesto sobre los combustibles** genera un considerable gasto tributario (\$1.910 millones), principalmente proveniente de la diferencia entre impuestos a las naftas y al GNC (\$1.476 millones).

El gasto tributario para las **contribuciones a la seguridad social** asciende a \$1.067 millones, proveniente en su mayoría de la reducción de contribuciones patronales por zonas geográficas (\$680 millones).

Por último, cabe destacar que las diferencias observadas en el monto de los gastos tributarios correspondientes a los años 2004 y el proyectado para 2005 no responden –en su mayoría– a cambios efectuados sobre los diferentes regímenes, sino que se ven explicados casi en su totalidad por la variación nominal de la recaudación impositiva.

***En síntesis, el Proyecto de Ley Presupuesto 2005 prevé un incremento la recaudación del 12% en términos nominales y del 4% en términos reales. Los principales recursos del sistema tributario son el IVA, el impuesto a las Ganancias y las retenciones a las exportaciones. En este sentido, el Proyecto de Ley contempla pocos cambios en la estructura tributaria, con un leve aumento de la participación del IVA y de los derechos de exportación y una ligera disminución del impuesto a las Ganancias. Tampoco se contempla un incremento en la presión tributaria, de lo que se deduce que no se prevén mejoras en la evasión impositiva y que los aumentos en la recaudación estimados se deben solamente al incremento de la actividad económica. Por su parte, el monto de Gastos Tributarios estimados para el año 2005 alcanza los \$12.291 millones, que equivale a 2,58% del PBI y al 11,2% de la recaudación de impuestos nacionales proyectada.***

## LOS GASTOS DEL ESTADO

En la siguiente sección se intentará responder a las principales preguntas respecto al gasto presupuestado para la Administración Nacional en el año 2005: **cuánto se gastará, en qué, para qué se gastará, quién estará a cargo de ese gasto y cómo se distribuirá el gasto nacional en el país.** Al analizar el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 y las modificaciones que contiene respecto al de este año, son varias las dimensiones que pueden observarse. Las variaciones nominales, reales y como porcentaje del gasto total (presentadas en el **Cuadro 10**) cuentan historias distintas, por lo que para extraer conclusiones es importante contemplarlas a todas ellas.

Al mirar primero los cambios nominales, puede observarse que el gasto total proyectado para 2005 aumenta en más del 14% respecto al de 2004, los intereses de la deuda pública lo hacen en más del 42% y el gasto primario en 11%. Sin embargo, si se tienen en cuenta las modificaciones reales, es decir, descontando el efecto de la inflación para hacer las partidas comparables en términos de poder adquisitivo, estos aumentos son menores. Aún más, partidas que en el primer caso se mantenían prácticamente constantes, como Salud, presentan una caída en términos reales en su presupuesto.

**Cuadro 10. Variaciones en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005**

	Valores Nominales		Variaciones 2004-2005		
	2004	2005	Nominal	Real*	%Gasto total
<b>Gasto Total</b>	<b>67.729</b>	<b>77.454</b>	<b>14,36%</b>	<b>6,08%</b>	<b>0,00%</b>
Intereses deuda pública	6.688	9.548	42,77%	32,44%	2,45%
<b>Gasto Primario</b>	<b>61.042</b>	<b>67.906</b>	<b>11,25%</b>	<b>3,20%</b>	<b>-2,45%</b>
Gasto Social	44.171	48.845	10,58%	2,58%	-2,15%
Educación	4.381	5.026	14,72%	6,42%	0,02%
Desarrollo Social	4.403	4.919	11,71%	3,63%	-0,15%
Seguridad Social	26.303	28.775	9,40%	1,48%	-1,68%
Salud	2.742	2.745	0,12%	-7,13%	-0,50%
Gasto social sin Seg Social	17.868	20.070	12,32%	4,19%	-0,47%

\* La variación real se estima en base a la inflación proyectada según el Ministerio de Economía

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2001-2003, Ejecución del Presupuesto Nacional 2004, Ministerio de Economía, y Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

La otra dimensión interesante es la participación de las diferentes áreas en el gasto total. El gasto primario (gasto total previo cómputo de los intereses de la deuda pública), que presentaba incrementos tanto en términos reales como nominales, registra una disminución en el porcentaje que representa del total del presupuesto. Lo mismo sucede con el gasto social. Por el contrario, se incrementa la participación de los intereses de la deuda pública, debido a la intención del gobierno de llegar a un acuerdo con los acreedores de la deuda en default y, en consecuencia, comenzar a pagar los intereses de la deuda reestructurada.

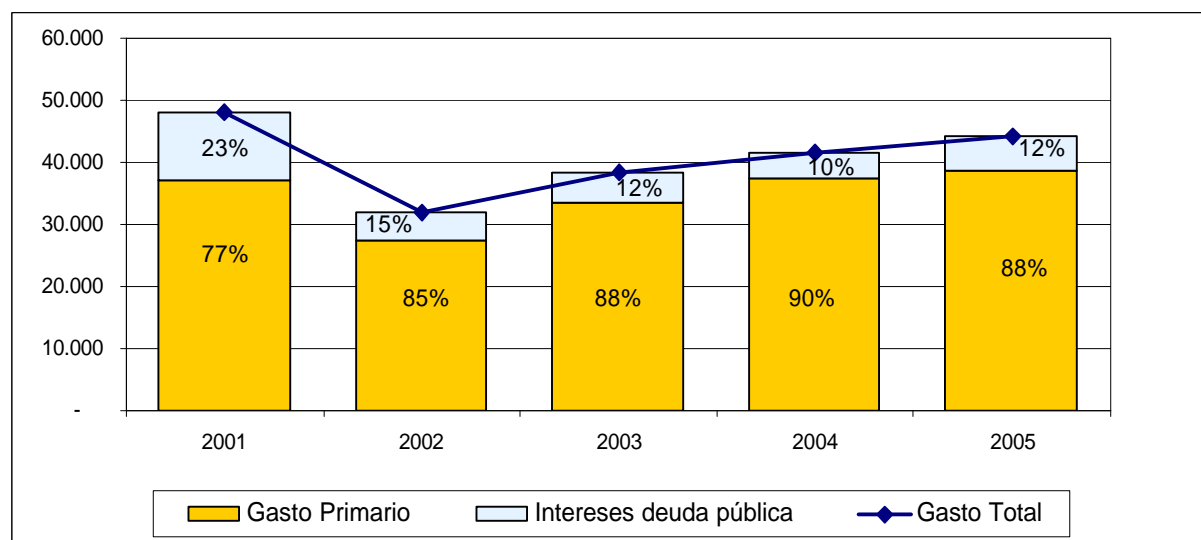
A continuación, se intentará responder a las preguntas antes mencionadas a través de un análisis de las distintas variaciones recién presentadas.

### 1- ¿Cuánto se gastará?

Tal como se muestra en el **Gráfico 3**, el gasto total presenta un incremento en términos reales del 6% respecto a 2004, pero con relación al año 2001 resulta un 8% inferior.

En el año 2002, luego del estallido de la crisis, el gasto de la Administración Nacional tuvo una disminución real del 33%, impulsada tanto por la reducción nominal del presupuesto como por el incremento de la inflación registrada en el periodo, que alcanzó el 41%. A partir de 2003, año en que se registró un incremento de la actividad económica del 8,9% y una menor inflación (3,6%), el gasto público comenzó a recuperarse. Pero si bien en términos nominales el gasto presupuestado para 2005 hoy supera en un 62% al de 2001, todavía no alcanza, en términos de poder adquisitivo, a los niveles que tenía antes de la crisis. Nótese que no obstante, el gasto primario en términos reales presupuestado para 2005 es levemente superior al de 2001.

**Gráfico 3. Evolución del Presupuesto de la Administración Nacional**  
En millones de pesos de 2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas de Inversión 2001-2003, Ejecución del Presupuesto Nacional 2004, Ministerio de Economía, y Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

Además de la disminución del gasto total en términos reales, otro de los cambios que marcó la crisis desatada en diciembre de 2001 se relaciona con su composición. Como se observa en el **Gráfico 3**, la proporción del gasto total destinada a pagar los intereses de la deuda pública pasó de un 23% en 2001 a un 15% en 2002, producto de la declaración de la cesación de pagos. Esta proporción fue aún menor en los años siguientes, alcanzando el 10% en 2004. Dado que se estima que para el año próximo se alcanzará un acuerdo con los acreedores, la proporción de intereses sobre el gasto total se vuelve a incrementar pero continúa muy por debajo de los niveles registrados en 2001.

## **¿Qué implican las delegaciones de facultades?**

El artículo 11 del proyecto de Ley de Presupuesto 2005 faculta al jefe de gabinete de ministros a hacer cambios presupuestarios sin sujeción al artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal y al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) establece en su artículo 15 que el Poder Ejecutivo sólo puede aprobar mayores gastos siempre que estuviera asegurado su financiamiento; y no puede incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras. El objetivo de esta ley es darle mayor certidumbre al presupuesto, evitar aumentos no planificados del gasto y disminuir la discrecionalidad en el uso de los fondos públicos. Pero el artículo 11 del Proyecto de Ley de Presupuesto pretende eliminar este compromiso.

El artículo 15 de la LRF es clave. Si el gobierno no acata esta restricción que se autoimpuso significa que puede hacer cualquier cambio al Presupuesto, dando por tierra tanto la validez del Presupuesto que aprueba el Congreso como la propia Ley de Responsabilidad Fiscal. Significa que desaparece la certidumbre acerca del equilibrio fiscal. Significa que el gobierno puede aumentar el gasto corriente peligrando el equilibrio de largo plazo. Implica finalmente que estamos sujetos a la discrecionalidad de siempre y al manejo político de los recursos.

Por su parte, el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera impone restricciones similares a la reasignación del presupuesto, al dejar reservadas al Congreso Nacional “las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.” Debe aclararse que no es la primera vez que el Poder Ejecutivo envía un proyecto de Ley de Presupuesto con excepción a este artículo: de los últimos seis años, en tres esta facultad para modificar partidas fue otorgada en la misma ley de presupuesto y en los otros tres se adjudicó mediante decreto presidencial.<sup>a</sup>

Algunos podrían argumentar que no existen riesgos de insolvencia fiscal en la actualidad, dado que el gobierno ha mostrado hasta ahora cierta prudencia en este plano. No obstante, lo verdaderamente importante no es eso, sino la vulneración del espíritu de la LRF que el otorgamiento de estas facultades extraordinarias implica. Nuevamente, en vez de acomodar las políticas públicas a las normas y procedimientos preestablecidos, se modifican las leyes a voluntad del Ejecutivo de turno.

Los aumentos de gasto no son malos en tanto y en cuanto estén financiados con recursos legítimos y sean sostenibles en el tiempo. No podemos olvidarnos que la crisis que sufrió la Argentina en 2001 fue la que impulsó la mayor caída de PBI en el país y la que llevó a más de la mitad de la población a una situación de pobreza. Una de las lecciones que dejó la crisis es que no podemos darnos el lujo de manejar los recursos públicos irresponsablemente y empujar al país a un sendero de deuda insostenible. Por muchos años estaremos pagando esa deuda, aún si conseguimos la mejor de las reestructuraciones. La Argentina debe construir instituciones fiscales sólidas, no sujetas al voluntarismo del gobernante de turno.

<sup>a</sup> En los años 2000, 2001 y 2004 la facultad otorgada al Jefe de Gabinete para modificar partidas sin sujeción al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera fue aprobada en las respectivas leyes de presupuesto. En el año 1999 se otorgó esta facultad por el decreto 455/1999, en el año 2002 por el decreto 1453/2002 y en el año 2003 por el decreto 435/2003.

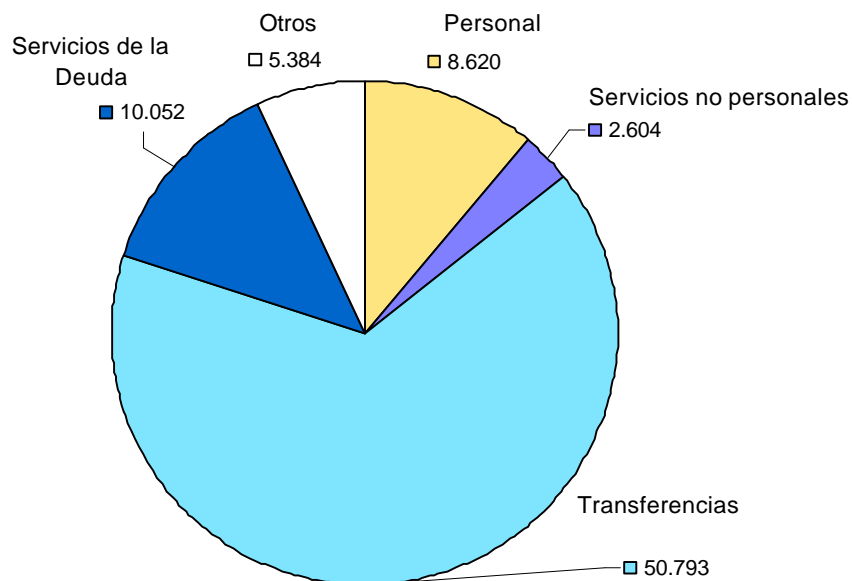
## 2- ¿En qué se gastará?

Además de cuánto se proyecta gastar el próximo año, otra de las cuestiones que interesa conocer acerca del presupuesto es a qué se destinarán los recursos. ¿Cuánto se destinará a los salarios públicos? ¿Cuánto a la compra de bienes y servicios? ¿Cuánto se asignará al pago de la deuda?

Tal como puede observarse en el **Gráfico 4**, de los \$77.454 millones que se planean gastar en el año 2005, más del 65% se relaciona con transferencias. Dentro de este rubro (que alcanza los \$50.793 millones) el 47% se relaciona con las prestaciones de seguridad social y el 43% corresponde a transferencias corrientes. El restante 10% corresponde a transferencias de capital. Por su parte, las transferencias corrientes se componen principalmente de las transferencias al sector privado -planes sociales, instituciones educativas o subsidios a empresas privadas-, que alcanzan los \$7.042 millones, y de transferencias al sector público -en su mayoría provincias y universidades nacionales - que totalizan los \$11.270 millones.

Además de las transferencias, se planea destinar otra parte importante del presupuesto (\$10.052 millones) a los servicios de la deuda. En tercer lugar se ubican las remuneraciones al personal, a las que se proyecta asignar \$8.620 millones.

**Gráfico 4. Proyecto de Presupuesto Nacional 2005 por objeto. En millones de pesos.**



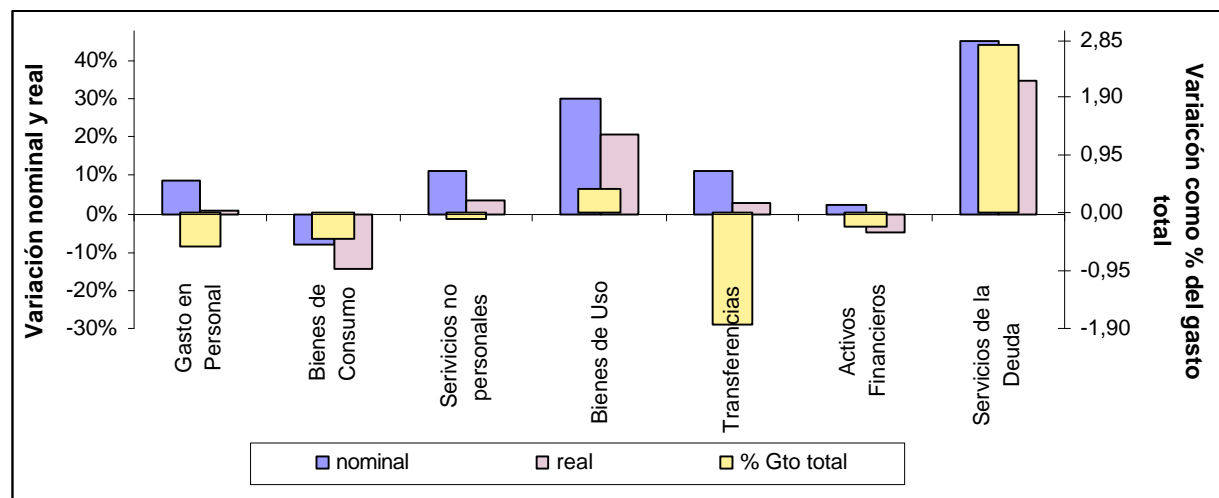
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005.

En el **Gráfico 5** pueden observarse las variaciones para los distintos rubros entre los años 2004 y 2005. El gasto destinado a los empleados públicos, si bien en términos nominales aumenta en un 9%, en términos reales prácticamente se mantiene constante y disminuye su proporción en la participación del gasto total.

En este sentido, resulta interesante destacar que la mayor parte de los componentes del gasto ven caer su proporción respecto del gasto total, con la excepción principal de los servicios de la deuda pública, que incrementan su proporción en 2,76 puntos porcentuales, y de los bienes de uso, que suben en 0,4 puntos. Esto resulta consistente con la intención del Gobierno de alcanzar un acuerdo por la deuda aún en default y con la decisión de incrementar la inversión en obras

públicas. En este sentido, la caída registrada en la participación de las transferencias se origina principalmente en las transferencias corrientes y en las prestaciones de la seguridad social, mientras que las transferencias de capital –que se encuentran relacionadas al financiamiento de infraestructura - incrementan su participación.

**Gráfico 5. Variaciones en el Presupuesto 2004-2005 por objeto del gasto.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005.

### 3- ¿Quién gastará?

Tanto la compra de bienes y servicios como las transferencias que realiza el Estado Nacional se encuentran a cargo de las diferentes jurisdicciones que lo componen. ¿Qué sucede con la distribución del gasto entre los distintos ministerios en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005?

**Cuadro 11. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 por jurisdicción. En millones de pesos.**

Jurisdicción	2004	2005	Variación		
			Nominal	Real	% gasto total
Poder Legislativo Nacional	465,5	476,4	2,34%	-5,06%	-0,1%
Poder Judicial Nacional	829,6	884,3	6,59%	-1,12%	-0,1%
Ministerio Público	192,2	194,1	0,97%	-6,33%	0,0%
Presidencia de la Nación	637,4	697,5	9,42%	1,51%	0,0%
Jefatura de Gabinete de la Nación	225,1	228,1	1,32%	-6,01%	0,0%
Ministerio del Interior	3.604,4	3.905,5	8,35%	0,51%	-0,3%
Ministerio de Relaciones Exteriores	675,0	738,2	9,36%	1,45%	0,0%
Ministerio de Justicia	473,1	577,3	22,03%	13,20%	0,0%
Ministerio de Defensa	4.672,3	5.042,6	7,92%	0,12%	-0,4%
Ministerio de Economía y Producción	1.131,7	1.266,3	11,90%	3,80%	0,0%
Ministerio de Planificación Federal	5.641,2	7.183,1	27,33%	18,12%	0,9%
Ministerio de Educación	4.106,9	4.773,2	16,22%	7,81%	0,1%
Ministerio de Trabajo	27.102,2	29.050,2	7,19%	-0,57%	-2,5%
Ministerio de Salud y Ambiente	1.773,3	1.711,4	-3,49%	-10,48%	-0,4%
Ministerio de Desarrollo Social	2.673,3	3.220,6	20,48%	11,76%	0,2%
Servicio de la Deuda Pública	6.751,3	9.918,4	46,91%	36,28%	2,8%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	6.774,8	7.586,7	11,98%	3,88%	-0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>67.729,4</b>	<b>77.454,0</b>	<b>14,36%</b>	<b>6,08%</b>	<b>0,00%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de ley de Presupuesto 2005.

Resulta interesante destacar que de los \$9.724 millones en que se incrementa el total del Presupuesto, más del 80% corresponde a cinco jurisdicciones: ministerio de Planificación Federal, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación y Servicios de la Deuda Pública. Los principales incrementos en estos ministerios se relacionan con los programas de infraestructura, promoción del empleo social, el aumento anualizado de las jubilaciones, el Fondo Nacional de Incentivo Docente y por la renegociación de la deuda pública.

#### 4-¿Para qué se gastará?

Esta pregunta se responde cuando se analizan las distintas finalidades del presupuesto. Conocer estas cifras permite vislumbrar las tendencias de los gastos en determinadas funciones y en qué medida se cumplen las funciones económicas y sociales inherentes al Estado. Las finalidades son:

- Administración Gubernamental: incluye los gastos que acarrea el funcionamiento del Estado para la provisión de bienes y servicios públicos.
- Defensa y Seguridad: incluye los gastos por las acciones inherentes a la defensa nacional, mantenimiento del orden público y de la seguridad.
- Servicios Sociales: comprende los gastos inherentes a las prestaciones de los servicios sociales.
- Servicios Económicos: consiste en las acciones relacionadas a la infraestructura económica y fomento, regulación y control de la producción.
- Servicios de la Deuda: comprende los gastos destinados a atender los intereses de la deuda pública (interna y externa).

**Cuadro 12. Presupuesto por finalidad, años 2004 y 2005. En millones de pesos.**

	2004	2005	Variación		
			nominal	real	% Gto total
Administración Gubernamental	4.893,7	5.296,8	8,2%	0,4%	(0,39)
Defensa y Seguridad	5.293,0	5.861,8	10,7%	2,7%	(0,25)
Servicios Sociales	44.171,2	48.844,8	10,6%	2,6%	(2,15)
Servicios Económicos	6.449,1	7.398,2	14,7%	6,4%	0,03
Servicios de la Deuda	6.922,4	10.052,3	45,2%	34,7%	2,76
<b>Total</b>	<b>67.729,4</b>	<b>77.454,0</b>	<b>14,4%</b>	<b>6,1%</b>	<b>0,0%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2005

El **Cuadro 12** muestra que la variación nominal del gasto total es del 14,4%. La finalidad que aumenta significativamente más que el total del presupuesto es Servicios de la Deuda, que se incrementa en un 45%. Los Servicios Económicos se incrementan en similar proporción al gasto total, mientras que las demás finalidades se incrementan en niveles menores. Si se analiza la participación de cada finalidad del gasto en el presupuesto total, se nota una caída significativa del gasto social en virtud de un aumento importante en Servicios de la Deuda. En menor medida también se registra un incremento en Servicios Económicos explicado principalmente por los aumentos del presupuesto destinado a las obras públicas.



## La política del Gobierno a través del Proyecto de Presupuesto 2005

El Proyecto de Ley de Presupuesto refleja las prioridades políticas que pretende llevar adelante un Gobierno para el siguiente año. Analizar la proporción que representan las distintas partidas en el gasto total permite evaluar cambios en las prioridades del Gobierno. Al analizar el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 desde esta perspectiva se observa por un lado que el gasto social en su conjunto presenta una disminución de más de tres puntos porcentuales en su participación en el gasto total, al pasar del 63,7% al 60,3%. Por el otro, se encuentran aumentos tanto de la participación de los servicios de la deuda pública (+2,8 puntos) como de las obras públicas (+1,6 puntos).

### Cuadro: Participación en el presupuesto total

	2004	2005	Var
<b>Funcionamiento del Estado</b>	7,23%	6,84%	-0,39
<b>Defensa y Seguridad</b>	7,81%	7,57%	-0,25
<b>Gasto Social*</b>	63,7%	60,3%	-3,4
Educación	6,47%	6,49%	0,02
Promoción Social	6,50%	6,35%	-0,15
Jubilaciones y Pensiones	38,84%	37,15%	-1,68
Salud	4,05%	3,54%	-0,50
Trabajo	5,87%	4,88%	-0,98
<b>Obras públicas**</b>	4,87%	6,44%	1,56
<b>Servicios de la Deuda Pública</b>	10,22%	12,98%	2,76
<b>Otros</b>	8,15%	7,76%	-0,39
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00</b>

\* No incluye el presupuesto en Vivienda y Urbanismo

\*\* Incluye el presupuesto de Vivienda y Urbanismo y Transporte

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2005

**¿Qué nos dicen estas variaciones acerca de las prioridades del Gobierno?** En primer lugar, la caída de la participación del gasto social, al mismo tiempo que se incrementa la participación de las obras públicas, da un indicio de un cambio de estrategia en la política social del Gobierno. Existen distintas maneras de tratar de solucionar los problemas de desempleo y pobreza, entre las que se encuentran tanto las transferencias monetarias directas a los sectores más necesitados de la población como la generación de empleo a través de la inversión en obras públicas.

Luego de la crisis desatada a fines de 2001, fue necesario incrementar el gasto social en una gran magnitud, principalmente a través del Plan Jefes y Jefas de Hogar, a fin de atender la emergencia social. De este modo, entre los años 2000 y 2004, la participación del presupuesto destinado al área social tuvo un incremento de 8,5 puntos. En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 se vislumbra un giro en la estrategia adoptada por el Gobierno: disminuyen levemente los subsidios sociales y se asignan mayores recursos a la generación de empleo directo a través de las obras públicas, e indirectamente a través del efecto multiplicador de la inversión pública en la actividad económica.

Otro aspecto relevante que surge al analizar las variaciones de las partidas como porcentaje del total del presupuesto es el incremento en los servicios de la deuda pública. Entre 2000 y 2004 su participación había disminuido en más de 9 puntos debido a la declaración del *default*. El acuerdo que el Gobierno prevé alcanzar con los acreedores y los vencimientos de deuda nueva emitida tras el *default* obligan a aumentar esta partida, cambiando la tendencia, pero sin llegar a constituir los intereses de la deuda la porción del presupuesto que representaban antes de la crisis de 2001.

En síntesis, el Proyecto de Ley de Presupuesto para 2005 evidencia el giro que propone el Gobierno con relación a la política social. Disminuye la participación de las transferencias monetarias directas mientras aumenta el presupuesto destinado a las obras públicas. Asimismo, el Proyecto refleja la intención del Gobierno de llegar a un acuerdo con los acreedores privados y finalmente salir del *default*.

A continuación se analizará cada una de las finalidades en mayor detalle.

### **A- Administración Gubernamental**

El aumento en esta finalidad del presupuesto se origina principalmente con el área de Relaciones Interiores, que presenta una suba de \$307 millones. Por un lado, se encuentran mayores transferencias a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Tierra del Fuego en concepto de la coparticipación federal de impuestos, dado el incremento en la recaudación previsto para el año próximo. Por el otro, se registran aumentos debido a las elecciones legislativas a realizarse el próximo año.

**Cuadro 13. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Administración Gubernamental**

ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	2004	2005	Variación		
			Nominal	Real	% Gto total
Legislativa	380,7	386,4	1,5%	-5,8%	(0,06)
Judicial	1.061,6	1.140,0	7,4%	-0,4%	(0,10)
Dirección superior ejecutiva	462,6	506,9	9,6%	1,6%	(0,03)
Relaciones Exteriores	782,2	685,9	-12,3%	-18,7%	(0,27)
Relaciones Interiores	1.824,6	2.131,8	16,8%	8,4%	0,06
Administración Fiscal	223,1	299,3	34,2%	24,4%	0,06
Control de la Gestión Pública	60,5	65,7	8,6%	0,7%	(0,00)
Información y Estadísticas Básicas	98,4	71,0	-27,9%	-33,1%	(0,05)
<b>TOTAL</b>	<b>4.893,7</b>	<b>5.296,8</b>	<b>8,2%</b>	<b>0,4%</b>	<b>(0,39)</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

### **B- Servicios de Defensa y Seguridad**

Los incrementos en esta finalidad se relacionan tanto con la defensa nacional como con la seguridad interior y el sistema penal. En primer lugar, el gasto en defensa se incrementa en \$248,5 millones, que se originan principalmente en la Fuerza Aérea Argentina, por la modernización y construcción de nuevos aviones. Por su parte, el aumento nominal de \$155 millones en el área de seguridad se debe a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad Interior, aunque, de todos modos, esta área del gasto se mantiene prácticamente constante en términos reales. Por último, el presupuesto destinado al sistema penal presenta una suba de \$138 millones debido a que se planea la construcción de edificios penitenciarios.

**Cuadro 14. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Servicios de Defensa y Seguridad. En millones de pesos.**

SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	2004	2005	Variación		
			Nominal	Real	% Gto total
Defensa	2.453,6	2.702,1	10,1%	2,2%	(0,13)
Seguridad Interior	2.152,0	2.307,8	7,2%	-0,5%	(0,20)
Sistema Penal	309,5	447,5	44,6%	34,1%	0,12
Inteligencia	377,9	404,5	7,0%	-0,7%	(0,04)
<b>TOTAL</b>	<b>5.293,0</b>	<b>5.861,8</b>	<b>10,7%</b>	<b>2,7%</b>	<b>(0,25)</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

### **C- Servicios Sociales**

Dentro de esta función, los principales incrementos nominales y reales se encuentran en las áreas de Vivienda y Urbanismo, Educación, Ciencia y Técnica, Promoción y Asistencia Social y Seguridad Social. Sin embargo, las tres primeras son las únicas

partidas dentro del gasto social que registran aumentos como porcentaje del gasto total.

En el caso de Vivienda y Urbanismo, el incremento se relaciona con los Planes Federales de Vivienda financiados tanto con recursos del Tesoro Nacional como a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). El incremento en esta área del gasto refleja la prioridad del gobierno respecto a la inversión en obra pública.

El aumento en el área de Educación tiene su principal origen en la prórroga y el incremento de la cuota del Fondo Nacional del Incentivo Docente. En cuanto al presupuesto destinado a Ciencia y Técnica, el incremento se relaciona en parte con las becas de apoyo a investigadores por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y a docentes investigadores por parte del Ministerio de Educación.

**Cuadro 15. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Servicios Sociales.**  
**En millones de pesos.**

SERVICIOS SOCIALES	2004	2005	Variación		
			Nominal	Real	% Gto total
Salud	2.742,1	2.745,3	0,1%	-7,1%	(0,50)
Promoción y Asistencia Social	4.402,8	4.918,5	11,7%	3,6%	(0,15)
Seguridad Social	26.303,1	28.775,2	9,4%	1,5%	(1,68)
Educación y Cultura	4.380,9	5.025,9	14,7%	6,4%	0,02
Ciencia y Técnica	978,3	1.168,8	19,5%	10,8%	0,06
Trabajo	3.973,5	3.782,4	-4,8%	-11,7%	(0,98)
Vivienda y Urbanismo	1.033,6	2.148,6	107,9%	92,8%	1,25
Agua Potable y Alcantarillado	356,9	280,1	-21,5%	-27,2%	(0,17)
<b>TOTAL</b>	<b>44.171,2</b>	<b>48.844,8</b>	<b>10,6%</b>	<b>2,6%</b>	<b>(2,15)</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

En cuanto al presupuesto de Promoción y Asistencia Social, el incremento se relaciona con los programas de seguridad alimentaria, de promoción del empleo social y desarrollo local y el Instituto Nacional de Asociativismo. En el caso de Seguridad Social, el aumento nominal tiene su origen en el aumento de las jubilaciones y pensiones otorgados durante el año 2004.

Por su parte, el área de Salud se mantiene prácticamente constante en términos nominales, por lo que registra una caída en términos reales. En cuanto al área de Trabajo, la caída se debe principalmente a una disminución de 76.000 beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

**D- Servicios Económicos**

Esta finalidad del gasto es una de las dos que registra aumentos como porcentaje del gasto total. Al igual que el aumento en la participación del área de Vivienda y Urbanismo, esto demuestra la prioridad que el gobierno actual le asigna a las obras públicas. Tal como puede observarse en el **Cuadro 16**, las dos funciones con más aumentos son Energía, Combustibles y Minería – a través de la cual se canalizan los recursos para enfrentar la crisis energética– y Transporte, en este caso por los mayores fondos destinados a la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial.

**Cuadro 16. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Servicios Económicos**  
**En millones de pesos.**

SERVICIOS ECONÓMICOS	2004	2005	Variación		
			Nominal	Real	% Gto total
Energía, Combustibles y Minería	2.718,8	3.055,8	12,4%	4,3%	(0,07)
Comunicaciones	192,6	181,1	-6,0%	-12,8%	(0,05)
Transporte	2.267,3	2.838,1	25,2%	16,1%	0,32
Ecología y Medio Ambiente	98,2	114,6	16,7%	8,3%	0,00
Agricultura	314,0	364,0	15,9%	7,5%	0,01
Industria	237,0	505,1	113,1%	97,7%	0,30
Comercio, Turismo y otros servicios	94,1	110,7	17,6%	9,1%	0,00
Seguros y Finanzas	527,1	228,8	-56,6%	-59,7%	(0,48)
<b>TOTAL</b>	<b>6.449,1</b>	<b>7.398,2</b>	<b>14,7%</b>	<b>6,4%</b>	<b>0,03</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

### 5- ¿En dónde se gastará?

Antes de analizar la distribución geográfica del gasto deben realizarse algunas consideraciones. En primer lugar, existen partidas que no pueden asignarse a ninguna provincia y que quedan clasificadas como “Nacional” “Interprovincial” o directamente quedan sin clasificar. En el proyecto de ley 2005 quedan contabilizadas de este modo partidas por un monto total de \$13.879 millones, que representan el 18% del total. En segundo lugar, al comparar la Ciudad de Buenos Aires con el resto de las provincias, debe tenerse en cuenta que dentro de la partida asignada a la Capital Federal se registran gastos que corresponden a la totalidad de la administración nacional, como por ejemplo salarios de los empleados públicos de las sedes centrales de los ministerios. Por último, para hacer comparable el análisis entre todas las provincias, se excluye de la comparación las transferencias de la coparticipación a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Tierra del Fuego, dado que son las únicas dos provincias cuya coparticipación se incluye dentro del Presupuesto de la Administración Nacional.<sup>10</sup>

Una vez realizadas estas aclaraciones, sí resulta factible analizar cómo se distribuye el resto del presupuesto. Al evaluar la ubicación geográfica del presupuesto nacional, resulta útil agregar una dimensión más al análisis y comparar qué es lo que sucede con el gasto per cápita en las distintas provincias. En el **Cuadro 17** se presentan no sólo las variaciones nominales, reales y como porcentaje del gasto total sino también se muestra cuánto se gasta por habitante en cada provincia.

Tal como puede observarse, la Ciudad de Buenos Aires y Santa Cruz son las provincias en las que se registra un mayor presupuesto por habitante, seguidas por La Rioja, Tierra del Fuego, Catamarca y La Pampa. Resulta interesante destacar que entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires alcanzan el 48% del presupuesto nacional proyectado para 2005. Además, se encuentra que la Ciudad de Buenos Aires ve incrementar su participación en el total en 1,4 puntos porcentuales. El resto de las provincias prácticamente no registra cambios en su proporción respecto del total.

<sup>10</sup> De acuerdo a la Ley 23.548 y modificatorias, la Nación, de la parte que le corresponde de la distribución primaria de la coparticipación federal de impuestos entregará el 1,4% al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el 0,7% a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005, se prevé que estas transferencias alcancen los \$854,8 millones.

Por su parte, las provincias que más incremento presentan en el proyecto Ley de Presupuesto 2005 son Chubut, Formosa, San Juan y Santiago del Estero, con aumentos nominales mayores al 20% y al 11% si se descuenta el efecto de la inflación. La Pampa y Tierra del Fuego, provincias que se ubican dentro de las que cuentan con un mayor gasto per cápita, son las únicas que presentan caídas en términos reales.

**Cuadro 17. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 por ubicación geográfica.**

Provincia	2005 per cápita	2005 como % gasto total	Variación		
			Nominal	Real	% gasto total
Ciudad de Buenos Aires*	7.773	28%	9%	1,0%	1,38%
Buenos Aires	1.066	19%	15%	6,3%	-0,08%
Catamarca	2.319	1%	11%	2,9%	0,03%
Córdoba	1.184	5%	17%	9,0%	-0,13%
Corrientes	1.050	1%	15%	6,7%	-0,01%
Chaco	1.029	1%	16%	7,5%	-0,02%
Chubut	1.690	1%	22%	12,8%	-0,06%
Entre Ríos	1.166	2%	18%	9,6%	-0,06%
Formosa	1.321	1%	21%	12,4%	-0,05%
Jujuy	1.430	1%	11%	3,3%	0,03%
La Pampa	1.989	1%	1%	-5,9%	0,10%
La Rioja	2.931	1%	12%	3,8%	0,02%
Mendoza	1.156	2%	16%	7,2%	-0,03%
Misiones	949	1%	12%	4,3%	0,02%
Neuquén	1.383	1%	17%	8,7%	-0,02%
Río Negro	1.524	1%	14%	5,8%	0,00%
Salta	1.232	2%	18%	9,9%	-0,06%
San Juan	1.787	1%	21%	11,9%	-0,08%
San Luis	1.607	1%	17%	8,1%	-0,02%
Santa Cruz	4.048	1%	14%	6,2%	0,00%
Santa Fe	1.263	5%	15%	7,1%	-0,05%
Santiago del Estero	1.545	2%	20%	11,6%	-0,08%
Tucumán	1.215	2%	15%	6,6%	-0,01%
Tierra del Fuego*	2.594	0%	-3%	-9,6%	0,06%
Interprovincial	-	2%	-2%	-9,0%	0,32%
Nacional	-	4%	-38%	-42,5%	3,32%
Binacional	-	0%	-55%	-58,0%	0,00%
No clasificado	-	12%	81%	68,2%	-4,53%
TOTAL*	2.112,49	100%	14%	5,9%	0,00%

\*No incluye la coparticipación a la Ciudad de Buenos Aires y a la Provincia de Tierra del Fuego

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 e INDEC.

**En síntesis, el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 presenta un incremento en términos reales del 6,08%, con un aumento del 32,4% de la partida destinada a los intereses de la deuda y una suba del 3,2% en el gasto primario. De todos modos, la proporción del presupuesto destinada a los intereses de la deuda aún no alcanza a la registrada antes de la declaración del default. Dentro de las principales modificaciones se encuentra el aumento del presupuesto destinado a las obras públicas, que permite vislumbrar un cambio en la estrategia del gobierno hacia la generación de empleo por medio de la inversión en infraestructura.**

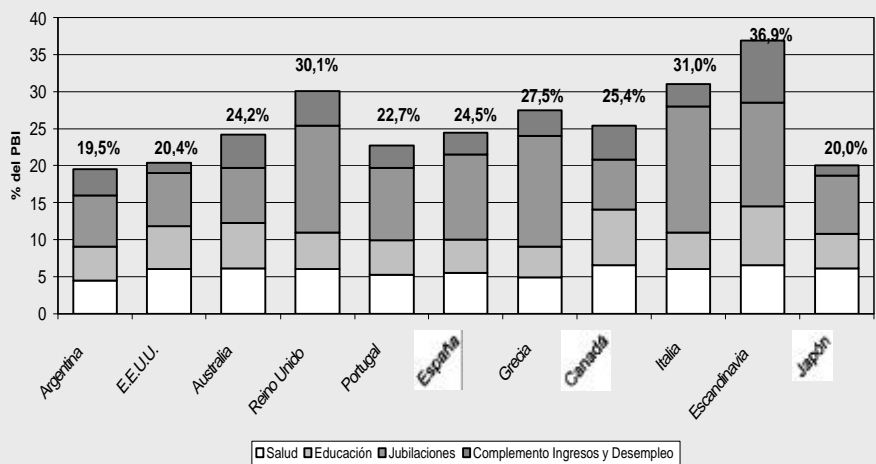
### Impacto social de la Ley de Responsabilidad Fiscal

El actual Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917) establece, respecto del gasto público primario de los presupuestos de la Administración Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que el mismo no podrá crecer a una tasa superior a la que lo hace el Producto Bruto Interno (PBI) y que, ante una disminución del PBI, deberá permanecer constante. Esto es equivalente a congelar el nivel de gasto público en términos de PBI.

Ahora bien, al momento de tomar tal decisión, habría que tomar en cuenta ciertas particularidades que permiten enriquecer el debate público en torno a esta cuestión.

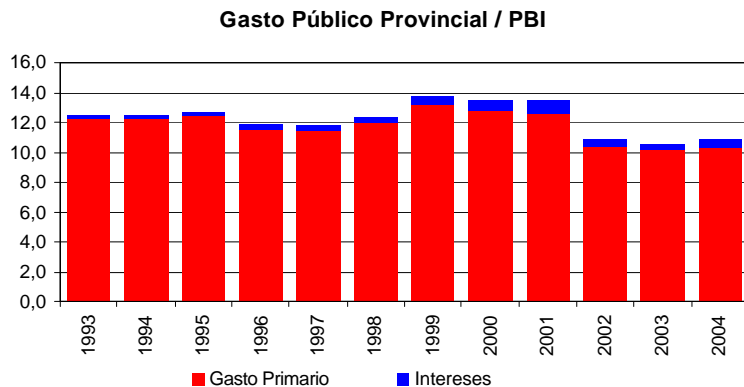
Se define el gasto en funciones sociales (conocido también como “Estado de Bienestar”) a la suma del gasto en salud, educación, jubilaciones y pensiones y complementos a los ingresos y desempleo. En comparación con otros países más desarrollados, Argentina (junto a Japón y Estados Unidos) posee el nivel más bajo de gasto público en servicios sociales medido como porcentaje de su PBI (19,5%). Para destacar sólo dos casos, España e Italia asignan –en términos de su PBI- un nivel de gasto social del 25% y el 30%,

Gasto Público en el Estado de Bienestar (como % del PBI)



respectivamente. Obviamente, esto está estrechamente ligado a la capacidad de los estados de recaudar los fondos para financiar estos gastos.

Por otro lado, si se analiza cuál ha sido la evolución del gasto público provincial durante la última década, observamos que –medido en términos del PBI- el valor proyectado para el año



2004 se encuentra entre los más bajos de los últimos años. Por lo tanto, al limitar la relación gasto primario / PBI para todos los niveles de gobierno, se está virtualmente congelando la actual distribución primaria del gasto, sumando una traba más a la ya postergada discusión sobre la ley de coparticipación federal de impuestos.

Es importante destacar que, a partir del proceso de descentralización de las responsabilidades de la prestación de la educación, la salud, algunos programas sociales y la seguridad, son las provincias las encargadas de la

provisión de dichos servicios. Considerando la demanda de dichos servicios, es de esperar que la misma sea creciente en el futuro debido al crecimiento poblacional. Por tanto, cuando la economía crezca a tasas más bajas que la población, inevitablemente el gasto social por habitante se verá reducido.

Otra consecuencia que se deriva del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, y que en el pasado ha tenido efectos indeseados, es la introducción de un fuerte sesgo procíclico del gasto, al permitir que el gasto suba cuando lo haga la actividad económica, cuando lo deseable –tomando en cuenta lo sucedido en la última década- más bien sería todo lo contrario.

En conclusión, tal como se encuentra planteado, dicho régimen tiende a perpetuar -en niveles muy bajos- el gasto público en lugar de hacer un planteo serio y de largo plazo acerca de las prioridades de política. Si bien es cierto que en el futuro inmediato el margen de aumento responsable del gasto público debería estar restringido por las necesidades impuestas por la regularización del pago de la deuda, como así también por la necesidad de eliminación gradual de impuestos distorsivos, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal establece como condición permanente que el nivel de gasto público –en términos de PBI- se mantenga constante.

Más que insistir con la necesidad de congelar el gasto público, convendría explorar alternativas de financiamiento adicionales provenientes, principalmente, del fortalecimiento de la lucha contra la evasión impositiva llevando los niveles de presión tributaria (principalmente del impuesto a las ganancias) a valores compatibles con un desarrollo económico y social sostenible. Fue precisamente en la fuente tributaria (y no en el endeudamiento creciente) que los países más desarrollados encontraron el financiamiento de un nivel creciente de “Estado de bienestar” e inversión pública.



## CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto de Ley de Presupuesto 2005 presentado por el Poder Ejecutivo **contiene proyecciones macroeconómicas realistas**, lo que hace suponer que no se registrarán sub ni sobreestimaciones significativas en los recursos proyectados. De todos modos, sería importante que para dar mayor transparencia y certidumbre al Presupuesto, el gobierno planteara desde el comienzo cómo financiaría su gasto en caso de que la recaudación sea finalmente inferior a la estimada y cuál sería el destino del excedente si la recaudación resultara mayor a la proyectada. Es decir, **sería muy valioso para el proceso presupuestario que se generaran mecanismos institucionales para priorizar las políticas del gobierno.**

Esta necesidad de institucionalizar las prioridades cobra aún mayor sentido si finalmente se le otorga al Poder Ejecutivo las facultades para realizar reasignaciones de las partidas presupuestarias sin sujeción a las restricciones que imponen tanto la Ley de Administración Financiera como la Ley de Responsabilidad Fiscal, tal como se pretende en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Si **el Poder Ejecutivo queda exceptuado de estas limitaciones, podría introducir cualquier cambio al Presupuesto** (tal como sucedió en 2004), **dando por tierra la validez del Presupuesto que aprueba el Congreso y perpetuando la discrecionalidad en el manejo de los recursos.**

Por otra parte, el proyecto de Ley de Presupuesto 2005 **no contempla mejoras en la evasión tributaria** que permitan generar nuevos recursos para financiar el gasto público, dado que estima que la presión tributaria se mantendrá el próximo año prácticamente igual que en 2004. Tampoco presenta cambios en la estructura tributaria, por lo que **tampoco avanza ni en la eliminación de impuestos distorsivos ni en la generación de una mayor equidad** en el sistema tributario, tal como se enuncia en el mensaje de elevación de este Proyecto de Ley.

De incluirse una mejora en la progresividad del sistema tributario debería esperarse, por ejemplo, una reducción en la participación de los impuestos a los bienes y servicios –que recaen principalmente en los sectores más pobres de la población– y un incremento en la participación de los impuestos a las ganancias. De todos modos, debe aclararse que dado que los impuestos a las exportaciones pueden considerarse un subsidio a los sectores más pobres<sup>11</sup>, **mantener las retenciones dentro de la estructura tributaria contribuye a que el sistema impositivo sea menos regresivo** que si las mismas se eliminaran.

---

<sup>11</sup> Los sectores de menores ingresos destinan una mayor proporción de su gasto a la compra de bienes gravados por las retenciones a las exportaciones, cuyo precio aumentaría si se quitara este gravamen.