

## **INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 30/09/04**

### **SEGUIMIENTO DEL GASTO Y LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL**

*Noviembre 2004*

*Documento de Trabajo N° 10*

#### Equipo de trabajo:

Dborkin, Daniela

Díaz Frers, Luciana

Malajovich, Laura

Marongiu, Federico

#### **Información sobre CIPPEC**

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, [www.cippec.org](http://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 AL 30/09/2004

Finalizado el tercer trimestre del año, en el Congreso se encuentran debatiendo el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 (PLP) presentado por el Poder Ejecutivo. Si bien es importante conocer cómo se propone gastar los recursos públicos el próximo año, también resulta necesario conocer cómo se está ejecutando el presupuesto actual. Por esta razón, este documento de trabajo tiene por objeto analizar los principales cambios registrados durante este año en las distintas partidas del gasto público de la Administración Nacional y el grado de ejecución de las mismas. Asimismo, se analizarán los cambios previstos hasta fin de año según las cifras expuestas para 2004 en el PLP 2005. Finalmente se detallará la evolución de los recursos y el resultado esperado para el Sector Público Nacional.

### Los gastos

Las variación en el Presupuesto 2004, transcurridos nueve meses del año, alcanza \$5.322 millones, que representa un aumento del 8,9% del presupuesto inicial. Este monto, comparado con las variaciones en el presupuesto de 2003, es significativamente superior. La razón principal es que la mayor recaudación obtenida respecto a la proyectada en el Presupuesto 2004 permitió incrementar el gasto sustantivamente. En el **Cuadro 1** se observa a qué finalidades del gasto respondieron los incrementos en el Presupuesto y el porcentaje de ejecución del mismo para 2003 y 2004.

**Cuadro 1. Modificaciones al Presupuesto al 30 de septiembre. Años 2003 y 2004**

	2003			2004		
	Variación		% Ejecución	Variación		% Ejecución
	millones de \$	%		millones de \$	%	
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	497	13,4%	67%	746	17,9%	65%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	190	4,5%	70%	382	8,3%	67%
SERVICIOS SOCIALES	408	1,1%	66%	1.917	4,7%	67%
SERVICIOS ECONOMICOS	220	9,2%	58%	2.248	70,0%	52%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.315</b>	<b>2,8%</b>	<b>66%</b>	<b>5.294</b>	<b>10,1%</b>	<b>66%</b>
DEUDA PUBLICA	(1.245)	-8,9%	43%	28	0,4%	59%
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>	<b>0,1%</b>	<b>61%</b>	<b>5.322</b>	<b>8,9%</b>	<b>65%</b>

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía

Uno de los aspectos que resulta más llamativo es que mientras en el Congreso uno de los principales temas de debate en torno al PLP 2005 es la delegación de poderes, el 80% del aumento del Presupuesto 2004 no se realizó por medio de las facultades delegadas al Jefe de Gabinete sino por el decreto 917/2004, que dispuso un aumento de casi **\$4.275 millones** en los gastos de la Administración Nacional.

**¿Cómo se distribuyó el aumento total del presupuesto entre las diferentes áreas del gasto? ¿Qué sucedió con la ejecución de las diferentes partidas?** En primer lugar el aumento de \$5.322 millones en el Presupuesto 2004 se explica en gran medida por el aumento en los Servicios Económicos –originado principalmente en la respuesta a la crisis energética- y en los Servicios Sociales –debido en su mayor parte al incremento en las jubilaciones mínimas-. En cuanto a los niveles de ejecución, no hay partidas llamativamente subejecutadas y son porcentajes similares a los de 2003, aunque debe destacarse el bajo nivel de ejecución del presupuesto en Servicios Económicos, que alcanza sólo un 52%. En relación a las variaciones en 2003, todas las finalidades aumentaron de manera considerable.

**Cuadro 2. Modificaciones al presupuesto 2004 por finalidad. Al 30-09.**

FINALIDAD - FUNCION	Inicial	Vigente	Devengado	Variación		% Ejecución
				millones de \$	%	
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4.159	4.905	3.187	746	17,9%	65%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	4.631	5.013	3.375	382	8,3%	67%
SERVICIOS SOCIALES	40.575	42.492	28.680	1.917	4,7%	67%
PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL	3.608	3.867	2.838	259	7,2%	73%
SEGURIDAD SOCIAL	24.738	25.823	16.937	1.085	4,4%	66%
EDUCACION Y CULTURA	3.907	4.215	2.957	308	7,9%	70%
OTROS	8.322	8.588	5.949	266	3,2%	69%
SERVICIOS ECONOMICOS	3.213	5.461	2.843	2.248	70,0%	52%
ENERGIA, COMBUSTIBLES Y MINERIA	466	2.566	1.115	2.099	450,2%	43%
TRANSPORTE	1.962	2.065	1.272	104	5,3%	62%
OTROS	785	830	457	45	5,8%	58%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>52.578</b>	<b>57.871</b>	<b>38.085</b>	<b>5.294</b>	<b>10,1%</b>	<b>66%</b>
DEUDA PUBLICA	6.894	6.922	4.086	28	0,4%	59%
<b>TOTAL</b>	<b>59.471</b>	<b>64.794</b>	<b>42.171</b>	<b>5.322</b>	<b>8,9%</b>	<b>65%</b>

Fuente: elaboración CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

El **Cuadro 2** muestra los principales cambios en el Presupuesto 2004. Tal como allí puede observarse, la **Administración Gubernamental** – dentro de la que se enmarcan las tareas inherentes al funcionamiento del Estado – presenta una suba de \$746 millones (+18%). La tercera parte de este aumento se relaciona con el presupuesto legislativo, que tiene un alza de \$243 millones (+66%), aunque presenta una ejecución del 43%, porcentaje bajo para esta altura del año.

El resto del aumento en esta finalidad del gasto tiene su origen en el presupuesto destinado a las relaciones interiores y a las relaciones exteriores, con variaciones de \$163 millones (+10%) y \$154 millones (+25%) respectivamente. En el primer caso, el alza se relaciona con el programa “Apoyo a Economías Regionales”, al que mediante el decreto 917/2004 se destinaron \$96,5 millones, y con la coparticipación a la provincia de Tierra del Fuego y a la Ciudad de Buenos Aires, dado el aumento de la recaudación registrada durante el año en relación a la prevista en el presupuesto inicial.<sup>1</sup> En el segundo caso, el incremento se origina en los Aportes al Sector Externo, redestinados a la cancelación de deudas en concepto de cuotas de adhesión a los organismos internacionales.

En el caso del presupuesto destinado a **Defensa y Seguridad**, el aumento de \$382 millones tiene dos explicaciones. Por un lado, el Plan de Seguridad, al que se destinan más de \$220 millones. Por el otro, el acuerdo alcanzado con la empresa Lockheed Martin Aircraft para la reparación y mantenimiento de aviones de la Fuerza Aérea, que modificó el presupuesto del área de Defensa en casi \$70 millones.

En cuanto al área de **Servicios Sociales**, como antes se mencionó, el incremento se relaciona principalmente con el aumento de las jubilaciones mínimas – que impulsó una suba del presupuesto de \$1.040 millones (+7%). En este monto aún no se refleja la última suba anunciada del 10% para las jubilaciones menores a \$1.000. Otra variación considerable dentro del gasto social se encuentra en el área de Educación, debido a la modificación de la cuota y a la prórroga del Fondo Nacional de Incentivo Docente, que eleva su presupuesto en \$248 millones. El aumento en el presupuesto educativo también se vincula con el mayor

<sup>1</sup> Dentro del Presupuesto de la Administración Nacional sólo se encuentran incluidas las transferencias por coparticipación a Tierra del Fuego y a la Ciudad de Buenos Aires. Las transferencias por este concepto a las demás provincias se encuentran fuera del Presupuesto.

presupuesto destinado a las universidades nacionales (+\$90 millones, equivalentes al 5% del monto inicial).

Por último dentro de las principales modificaciones presupuestarias en el área social, se registró un aumento de \$259 millones en Promoción y Asistencia Social, que se relaciona principalmente con el incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias, dado que se trata de un tributo con un 14% de asignación específica al gasto social. Por este concepto aumenta el presupuesto en \$192 millones.

La finalidad de **Servicios Económicos** es la que ha tenido el mayor aumento presupuestario, con un alza de \$2.248 millones. Sin embargo, es a la vez la que menor ejecución presenta, dado que a septiembre ha devengado el 52% de su presupuesto. El incremento en esta finalidad se relaciona con el área de Energía, Combustibles y Minería, que aumenta en \$2.099 millones (+450%), debido a la crisis energética. Sin embargo, esta función al 30 de septiembre sólo ha devengado el 43% de su presupuesto. Por otra parte, también se registran subas considerables en el área de Transporte, por el aumento destinado a la Dirección Nacional de Vialidad, que sube en \$93 millones (+10%).

### ***Diferencias entre el presupuesto vigente y el monto del 2004 según el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005: Cambios previstos para lo que resta del año***

A continuación se presenta un breve análisis sobre las diferencias entre el Presupuesto 2004 vigente a septiembre según datos del Ministerio de Economía y el Presupuesto estimado según la Ley de Proyecto de Presupuesto 2005 presentado en septiembre.

A grandes líneas, la diferencia alcanza los \$2.697 millones (5% del gasto primario) por encima de lo que figura hoy en los datos del Ministerio de Economía. Esta diferencia es indicativa de las medidas de aumento de gasto planeadas por el gobierno de aquí a fin de año.

	Vigente al 30-09	Presup s/Proy 2005	Variación	
<b>ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL</b>	<b>4.905</b>	<b>4.894</b>	<b>(11)</b>	<b>0%</b>
LEGISLATIVA	609	381	(229)	-38%
JUDICIAL	972	1.062	90	9%
ADMINISTRACION FISCAL	119	223	104	88%
Otras	3.205	3.228	23	1%
<b>SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD</b>	<b>5.252</b>	<b>5.293</b>	<b>41</b>	<b>1%</b>
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>42.492</b>	<b>44.171</b>	<b>1.679</b>	<b>4%</b>
SALUD	2.510	2.742	232	9%
PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL	3.867	4.403	536	14%
SEGURIDAD SOCIAL	25.823	26.303	480	2%
EDUCACION Y CULTURA	4.215	4.381	166	4%
TRABAJO	3.815	3.974	159	4%
Otras	2.264	2.369	105	5%
<b>SERVICIOS ECONOMICOS</b>	<b>5.461</b>	<b>6.449</b>	<b>988</b>	<b>18%</b>
ENERGIA, COMBUSTIBLES Y MINERIA	2.566	2.719	153	6%
TRANSPORTE	2.065	2.267	202	10%
SEGUROS Y FINANZAS	27	527	500	1846%
Otras	803	936	133	17%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>58.110</b>	<b>60.807</b>	<b>2.697</b>	<b>5%</b>
DEUDA PUBLICA	6.922	6.922	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>65.033</b>	<b>67.729</b>	<b>2.697</b>	<b>4%</b>

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Economía y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

En cuanto a la finalidad de Administración Gubernamental, si bien el aumento previsto en el PLP a diferencia del presupuesto vigente al 30 de septiembre es de apenas \$11 millones, se observan cambios entre las funciones:

✓ El Decreto 917/04 destinó un incremento cercano a \$220 millones en Obligaciones a Cargo del Tesoro destinadas a Otras Asistencias Financieras dentro de la función Legislativa. Como se vislumbra que esta partida no se ejecutará, el presupuesto permanece en \$386 millones, reduciéndose un 38% el presupuesto proyectado respecto al presupuesto vigente.

✓ Es llamativo el incremento de un 88% proyectado para el presupuesto de la Administración Fiscal, tal vez explicado por medidas destinadas al paquete de antievasión anunciado por el gobierno.

El Presupuesto en Defensa y Seguridad aumentará \$41 millones adicionales, posiblemente destinados a aumentar el monto destinado al Plan de Seguridad.

Los Servicios Sociales presentan un monto de \$1.679 millones superior al presupuesto vigente al 30 de septiembre. Esto se explica esencialmente por:

✓ Un aumento de \$232 millones en el área de salud

✓ Se incrementa \$536 millones el presupuesto de promoción social. Esto podría explicarse ya sea porque se planifica el incremento de algún programa o puede ser que se estime una recaudación mayor a la que se contempla en el presupuesto vigente y esto genere un aumento en las transferencias automáticas destinadas a programas de promoción social.

✓ En Seguridad Social, el aumento de \$480 millones (+2%) se debe a que a septiembre, el presupuesto vigente aún no contempla un incremento adicional del 10% en las jubilaciones menores a \$1000.

✓ Educación aumentará en parte por un incremento no contemplado a septiembre del FONID (que alcanzará los \$1.057 millones).

La diferencia principal se encuentra en la finalidad de Servicios Económicos, que prevé un incremento de un 18%. Un 50% de este aumento (\$500 millones) se explica por la función Seguros y Finanzas y corresponde a aportes de capital al Banco de la Nación Argentina. En la misma finalidad se estima un aumento de un 10% del presupuesto en Transporte (\$200 millones) y un 6% del presupuesto de Energía (\$153).

*Debe destacarse que a diferencia de otros años, donde se presentaban datos del presupuesto 2004 para la aprobación del Proyecto de Ley 2005 que ya quedaban desactualizados, este año los datos que se presentan del 2004 son proyecciones que ya incorporan modificaciones aún no realizadas y que permiten entrever posibles áreas donde el Gobierno tiene planificado incrementar aún más el presupuesto.*

## Los recursos

Transcurridos los primeros nueve meses del año, los recursos tributarios del Sector Público Nacional alcanzan casi el 93,4% (\$79.500 millones) de lo que originalmente se había presupuestado. Este dato muestra claramente que para todo el año se superará ampliamente la meta de recursos proyectados originalmente.

---

<sup>2</sup>Tanto en esta sección como en la siguiente se analizan datos correspondientes al Sector Público Nacional, debido a que no se disponen de datos sobre la recaudación de la Administración Nacional por impuesto.

Esta diferencia entre lo proyectado y lo recaudado surge de la menor estimación del crecimiento del PBI realizada al elaborar el Presupuesto 2004. Mientras el gobierno estimó hace un año un 4% de crecimiento, las estimaciones actuales del mercado prevén un incremento de un la actividad económica de 7%.

**Cuadro 3. Recursos tributarios del Sector Público Nacional. En millones de pesos.**

IMPUESTO	Presupuesto 2004	Recaudado al 30-09	% rec/pres
Ganancias	15,994.0	17,776.5	111.1%
IVA neto	22,511.2	21,988.8	97.7%
Bs. Personales	1,571.9	1,392.3	88.6%
Internos Coparticipados	2,448.1	2,146.0	87.7%
Gananc. Min Presunta	1,397.0	950.3	68.0%
Combustibles	3,097.3	2,358.6	76.2%
Monotributo	352.9	331.8	94.0%
Créditos y Débitos Bancarios	6,574.0	5,613.1	85.4%
Derechos de Importación	2,395.4	2,284.3	95.4%
Derechos de Exportación	8,948.3	7,693.9	86.0%
Seguridad Social	12,911.2	9,509.7	73.7%
Otros Tributarios	1,215.8	2,122.9	174.6%
<b>TOTAL</b>	<b>79,417.1</b>	<b>74,168.2</b>	<b>93.4%</b>

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

Como se muestra en el **Cuadro 3**, los impuestos que mayor porcentaje de recaudación tienen respecto a las previsiones del Presupuesto son el Impuesto a las Ganancias, el IVA, el Monotributo y los Derechos de Importación. El incremento en el primero de estos se explica principalmente por la fuerte recaudación de los meses de mayo y junio donde se liquidaron importantes niveles de ganancias de las empresas petrolíferas. A su vez, la recaudación del IVA se vio impulsada por el mayor crecimiento de la producción respecto de la originalmente proyectada. Los Derechos de Importación reflejan el incremento en las importaciones que se viene observando a partir de la estabilización y recuperación de la economía tras la crisis 2001/2002. El mayor incremento de las importaciones se está dando en los bienes de capital.

**Cuadro 4. Recursos tributarios del Sector Público Nacional. En millones de pesos**

IMPUESTO	Ene.-Sep. 2003	Ene.-Sep. 2004	Variación Nominal	
			en \$	en %
Ganancias	10,967.5	17,776.5	6,809	62%
IVA	13,925.4	21,988.8	8,063	58%
Bs. Personales	1,312.3	1,392.3	80	6%
Internos Coparticipados	1,557.7	2,146.0	588	38%
Gananc. Min Presunta	990.7	950.3	-40	-4%
Combustibles	2,474.0	2,358.6	-115	-5%
Monotributo	210.0	331.8	122	58%
Créditos y Débitos Bancarios	4,265.5	5,613.1	1,348	32%
Derechos de Importación	1,484.5	2,284.3	800	54%
Derechos de Exportación	6,954.9	7,693.9	739	11%
Seguridad Social	7,146.7	9,509.7	2,363	33%
Otros Tributarios	1,553.8	2,122.9	569	37%
<b>TOTAL</b>	<b>52,843.0</b>	<b>74,168.2</b>	<b>21,325</b>	<b>40%</b>

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

Si se compara en el **Cuadro 4** la recaudación de ingresos tributarios entre los primeros nueve meses de 2004 y el mismo período del año pasado, se evidencia un incremento del 40% en términos nominales y 34% si se descuenta la inflación entre ambos períodos<sup>3</sup>. Como dijimos antes, el incremento en la actividad económica es la causa principal de este incremento. Los tributos que más aumento experimentaron fueron el Impuesto a las Ganancias (+62%), IVA (+58%) y Monotributo (+58%).

## El resultado

El resultado del Sector Público Nacional en los primeros nueve meses de 2004 fue superavitario en \$12.413 millones, superando ampliamente lo presupuestado (\$3.240 millones). Al mismo tiempo, el aumento de los gastos fue inferior al incremento de los recursos. Es por ello que se desataron presiones por el destino que se le dará a la recaudación excedente. Por un lado, están quienes apuntan a destinar estos fondos a disminuir la deuda o incluso mejorar la oferta a los acreedores privados tenedores de deuda en default. Por el otro, quienes pujan por aumentar el gasto corriente.

**Cuadro 5. Resultado del Sector Público Nacional al 30-09-2004.**

	Presupuesto 2004	Al 30-09-2004	% acumulado
Ingresos Totales	86,494.4	79,483.6	91.9%
Gasto Primario	76,488.9	62,654.7	81.9%
<b>Resultado Primario</b>	<b>10,005.5</b>	<b>16,828.9</b>	<b>168.2%</b>
Servicios de la Deuda Pública	6,765.2	4,415.2	65.3%
<b>Resultado Financiero</b>	<b>3,240.3</b>	<b>12,413.7</b>	<b>383.1%</b>

*Fuente: Elaboración CIPPEC sobre el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004 y el Esquema Ahorro – Inversión – Financiamiento del Sector Público Nacional, Base Caja, Primer trimestre de 2004. Ministerio de Economía.*

Hasta el momento, como se indicó anteriormente, los principales destinos de los recursos excedentes fueron el incremento de las jubilaciones mínimas, del Fondo Nacional de Incentivo Docente y de los salarios estatales (todas partidas del gasto corriente). También se destinó una gran parte de estos recursos a paliar los efectos de la crisis energética. Además se incrementaron las transferencias corrientes a las provincias, en la mayor parte de los casos debido a que se encuentran ligadas a recursos de asignación específica, como el impuesto a las ganancias.

El gobierno ha destinado gran parte de los recursos excedentes a aumentos en el gasto corriente. Es esencial que el gobierno tenga en cuenta que este será un año excepcionalmente bueno en términos de recaudación, impulsada por la reactivación económica y que no se deje llevar por el entusiasmo coyuntural. En los próximos años, el crecimiento no sería tan alto como en 2003 y 2004, a menos que se dé un boom de inversión, algo poco probable dados los problemas estructurales de la Argentina que aún quedan por resolver. Es por ello que el gobierno debe articular estos aumentos del gasto teniendo en cuenta las fuertes obligaciones que tendrán lugar en el mediano y largo plazo, asegurando la solvencia fiscal estructural para no volver a caer en una crisis como la que aún está tratando de resolver la Argentina.

<sup>3</sup> Para calcular las variaciones reales se deflactó por la variación del Índice de Precios al Consumidor entre ambos períodos (5,5 %).