

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2003

Noviembre 2002

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



CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro cuya misión es promover el análisis y la implementación de políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento.

En CIPPEC trabajamos para que la Argentina logre superar los problemas cruciales que hoy enfrenta: la desigualdad en la distribución de la riqueza, el estancamiento del crecimiento y el deterioro de las instituciones políticas. Aspiramos a contribuir a la consolidación de una sociedad democrática, justa y abierta al mundo, donde todos los ciudadanos puedan desarrollar su potencial en libertad.

Para lograrlo, CIPPEC tiene como objetivos:

- Trabajar para que el Estado -a nivel nacional, provincial y municipal- sea capaz de responder a las necesidades de los ciudadanos, promoviendo la implementación de mejores prácticas en el sector público.
- Acercarle a la sociedad civil -a través de seminarios, publicaciones y otros medios- instrumentos que le permitan incrementar su capacidad de participación, control y evaluación de las políticas del Estado.
- Institucionalizar mecanismos que aumenten la capacidad de la sociedad civil para monitorear los gastos y recursos públicos.
- Servir como fuente permanente de consulta para todos aquellos que se interesen en la implementación de políticas públicas.
- Contribuir al debate público con propuestas innovadoras y creativas para mejorar el accionar del Estado y el bienestar de la sociedad.
- Llevar a cabo proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio y que se propongan solucionar los problemas fundamentales de la realidad argentina.
- Contribuir al desarrollo de una sociedad igualitaria y transparente, en la que todos tengan acceso digno a los servicios más básicos y urgentes, como salud y educación.

PROYECTO DE LEY PRESUPUESTO NACIONAL 2003*

Este trabajo forma parte de una serie de investigaciones que hemos venido elaborando desde el año 1998, con relación a los sucesivos proyectos de leyes y las leyes de Presupuesto Nacional finalmente aprobadas por el Congreso.

El presente informe, tiene como objetivo principal exponer en forma clara y sencilla los rasgos fundamentales del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2003, destacando los rasgos fundamentales del mismo, a los efectos de lograr una mayor difusión de los temas tratados y debatidos en dicho proyecto.

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 tal que sea fácilmente accesible para lectores no especializados, para toda la ciudadanía en general.

*** Equipo de Trabajo:**

Miguel Braun	Lic. en Economía – UDESA PhD en Economía – Harvard University
Laura Malajovich	Lic. en Economía – UTDT
Pablo Bourlot	Lic. en Economía - UCA
Federico Marongiu	Lic. en Economía – UBA Master en Economía - UTDT
Martín Bustamante	Contador Público Nacional – UNLP

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	5
<i>Introducción.....</i>	5
<i>Principales Rasgos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2003.....</i>	5
<i>Principales cambios en gastos y recursos.....</i>	7
LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS Y LA INFLACIÓN	9
<i>Los supuestos macroeconómicos.....</i>	9
<i>La consistencia de los supuestos.....</i>	9
<i>Inflación, Impuesto Inflacionario y Emisión Monetaria</i>	10
<i>Emisión Monetaria Provincial.....</i>	13
LOS RECURSOS DEL ESTADO.....	15
<i>¿Cómo se componen los recursos de la Administración Nacional?.....</i>	15
Ingresos Corrientes.....	16
Recursos de Capital.....	18
<i>¿Cómo ha variado la Estructura Tributaria?.....</i>	18
LOS GASTOS DEL ESTADO.....	20
1 – Administración Gubernamental.....	20
2 – Servicios de Defensa y Seguridad.....	21
3 – Servicios Sociales.....	22
4 – Servicios Económicos	23
5 – Deuda Pública.....	23
CONSIDERACIONES FINALES.....	25
1. Necesidad de Mecanismos de Priorización del Gasto.....	25
2. Efecto de la sobreestimación en las transferencias a provincias	27

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

El Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2003 se caracteriza por ciertos aspectos muy particulares que se explican fundamentalmente por el contexto económico, político y social que vive la Argentina desde fines de 2001.

En un contexto de mayor pobreza, desempleo y escasez del crédito, el Poder Ejecutivo presenta para el año 2003 un presupuesto que contiene implícito un ajuste fiscal en términos reales. En efecto, considerando solamente el gasto primario (gasto que no considera el pago de intereses), si bien se prevé un incremento nominal de casi el 30%, en términos reales esto representa una disminución del orden del 5,7%. Por otro lado, si bien el actual tipo de cambio nominal no es el de equilibrio, si se lo considera al sólo efecto de calcular el valor de la deuda pública como porcentaje del PBI, se verifica un deterioro significativo en la capacidad de repago de dicha deuda. En consecuencia, y considerando la actual estrechez de las fuentes de financiamiento, el Estado ha perdido cierto margen de acción debido al agotamiento de las fuentes “tradicionales” de financiamiento. Al mismo tiempo, con la inflación, se le abre una nueva alternativa para “redistribuir” el gasto. Así es como a lo largo del presente análisis observaremos partidas que se mantienen en términos reales y otras que disminuyen.

A su vez, debe tenerse en cuenta que se trata de un presupuesto que no será ejecutado por el gobierno que lo elabora. Este rasgo político genera consecuencias no sólo en cuanto a los incentivos en la formulación de las asignaciones presupuestarias, sino también, en cuanto a la sustentabilidad en el tiempo del presupuesto que se apruebe.

Principales Rasgos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2003

- 1) **MAYOR FRAGILIDAD FISCAL:** La situación fiscal del país es mucho más débil después de la devaluación, a pesar de que se anuncia un superávit primario del PBI cercano al 2%. Teniendo en cuenta los diversos canjes, pesificaciones y demás medidas que han afectado la deuda pública en los últimos meses, se estima que la Deuda Pública representará cerca del 96% del PBI, mucho más que el 56% de 2001. Cabe destacar que dicho análisis es realizado tomando en consideración el actual tipo de cambio nominal, que puede no ser el de equilibrio a mediano y largo plazo. Esto implica que, como sociedad, nos veremos obligados a tener superávit fiscales durante un largo tiempo para volver a equilibrar las cuentas públicas.
- 2) **FUERTE AJUSTE FISCAL:** Como se mencionó, el presupuesto 2003 contempla un ajuste fiscal en términos reales, a pesar de anunciar un aumento del 30% en el gasto primario. En realidad, tomando en cuenta la inflación proyectada, el gasto primario -medido en términos de bienes- caerá un 5,7%. Este significativo ajuste ocurre en un contexto de pobreza, desempleo y escasez de crédito. Surge una pregunta obvia: ¿quién paga el ajuste? Lo pagan:
 - a) **Los jubilados.** El gasto en Seguridad Social cae un 18,8% en términos reales.
 - b) **Los empleados públicos.** El gasto en personal cae un 12,6% en términos reales.
 - c) **Los asalariados y consumidores.** La inflación erosiona progresivamente el poder de compra, porque aumenta el costo de vida, y no se esperan aumentos de salario.

Los casos anteriores corresponden a quienes han sido los perjudicados por esta “redistribución” que el gobierno ha llevado a cabo. En contrapartida, el gobierno ha priorizado el gasto social – si excluimos la seguridad social, se mantiene constante en términos reales – y en particular, el gasto social focalizado, que está destinado a los más pobres, aumentando las partidas destinadas al plan jefas y jefes de hogar.

Variaciones reales en el Proyecto de Presupuesto 2003

	Valores nominales		Porcentaje del PBI		Variaciones gasto 2003 vs 2002		
	2002	2003	2002/PBI	2003/PBI	Nominal	Real	% PBI
Gasto total	\$47,342,369,354	\$66,173,001,409	13.26%	12.40%	39.78%	1.44%	-0.86%
Gasto primario	\$39,405,790,354	\$51,189,122,495	11.04%	9.59%	29.90%	-5.72%	-1.45%
Gasto social	\$30,763,272,129	\$37,124,416,493	8.62%	6.96%	20.68%	-12.42%	-1.66%
<i>Gasto educacion</i>	\$2,362,371,462	\$2,830,241,102	0.66%	0.53%	19.81%	-13.05%	-0.13%
<i>Gasto salud</i>	\$2,828,181,127	\$3,729,495,861	0.79%	0.70%	31.87%	-4.29%	-0.09%
<i>Gasto desarrollo social</i>	\$2,146,557,777	\$2,868,346,941	0.60%	0.54%	33.63%	-3.02%	-0.06%
Seguridad social	\$19,814,104,390	\$22,169,005,071	5.55%	4.15%	11.88%	-18.80%	-1.40%
Gasto social sin SS	\$10,949,167,739	\$14,955,411,422	3.07%	2.80%	36.59%	-0.87%	-0.27%
Gasto en personal	\$5,917,325,758	\$7,126,927,582	1.66%	1.34%	20.44%	-12.59%	-0.32%
Recaudacion total	43,194,728,491	62,268,145,337	12.10%	11.67%	44.16%	4.62%	-0.43%

Si bien en términos nominales se restituye el recorte del 13% a sueldos y jubilaciones aplicado en el 2001, esto no llega a compensar el aumento de precios acumulado. En términos reales, tanto los sueldos como las jubilaciones valdrán a fines del 2003 cerca de la mitad que en 2001. **Cabe destacar que, pese a este ajuste en el gasto primario, el gasto social excluyendo seguridad social (es decir, el gasto destinado a salud, educación y política social, entre otros) se mantiene constante en términos reales, aumentando –como se dijo anteriormente– el gasto social focalizado a la pobreza.**

3) SUPUESTOS MACROECONÓMICOS OPTIMISTAS: El presupuesto se basa en supuestos macroeconómicos demasiado optimistas. Si éstos no se cumplen, el déficit – y en consecuencia la necesidad de endeudarse o emitir moneda – será mayor que el esperado. Algunos de estos supuestos son:

- Refinanciación de amortizaciones con Organismos Internacionales (2002) y extensión de los plazos para los pagos del Gobierno Nacional (2003).
- Recuperación del nivel de reservas.

Asimismo, hay que tener en cuenta que los supuestos de crecimiento del consumo y el PBI cercanos a 3% para 2003 se dan en un contexto de probable caída de salarios reales.

4) IMPUESTOS TRANSITORIOS, DISTORSIVOS E INEQUITATIVOS: El motor de la recaudación son las retenciones a las exportaciones, el impuesto a las transacciones financieras y el impuesto inflacionario:

- Las retenciones afectan el potencial exportador de la economía, y por ello deben entenderse como transitorias en virtud de un tipo de cambio nominal relativamente alto.
- El impuesto a las transacciones financieras es sumamente distorsivo, ya que al gravar cada etapa del proceso productivo, castiga las actividades productivas con varias etapas.
- El impuesto inflacionario (la pérdida del poder adquisitivo de los ciudadanos generada por la inflación) castiga más a los más pobres, que no cuentan con la posibilidad de convertir su dinero en moneda extranjera y por lo tanto se encuentran desprotegidos frente a la depreciación del peso.

Principales cambios en gastos y recursos

Un primer punto general que debe destacarse es una diferencia de este presupuesto respecto a presupuestos anteriores, y es la metodología de estimación del gasto. El mismo, se estimó tomando en cuenta el aumento de precios pero sin indexarlo, esto se denomina “**nominalización del gasto**”. Esto es, el reconocimiento de un nivel mayor de gasto por el efecto del aumento de precios se reconoce hasta el monto determinado por el aumento de ingresos previstos por las distintas medidas adoptadas. De esta manera, se trabaja en el presupuesto con un monto del gasto nominal, sin generar expectativas sobre una indexación estipulada por el gobierno.

Si bien durante el desarrollo del presente informe se analizarán detalladamente los gastos y recursos previstos en el proyecto de ley, a modo de resumen se exponen los algunos grandes rubros agregados de ingresos y egresos de la Administración Pública Nacional.

Tabla 1: Grandes números del Proyecto de Presupuesto 2003

CONCEPTO	Presupuesto 2001	Presupuesto 2002 (Vigente)	Proyecto Presupuesto 2003	Var. 02-03 (%)
I) RECURSOS	39.686	43.194,7	62.268,1	44%
I.I) Corrientes	39.486	43.059,1	61.785,8	43%
I.I.a) Tributarios	36.330	39.851,6	58.385,7	47%
I.I.b) No tribut.	2.164	3.207,5	3.400,1	6%
I.II) De Capital	199	135,6	482,3	256%
II) GASTOS	50.221	47.342,4	66.173,0	40%
II.I) Primario	39.318	39.516,8	51.591,2	31%
II.II) Intereses	10.903	7.825,6	14.581,8	86%
III) DEFICIT	10.535	-4.147,7	-3.904,9	-6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y al Proyecto de Ley de Presupuesto 2003.

Es posible con lo detallado hasta aquí extraer algún tipo de conclusión respecto al Presupuesto presentado.

✓ El primer punto es que en este Proyecto de Ley se estima un déficit de \$3.904,9 millones, (0,7% del PBI). El mismo es superior al de 2002 principalmente por el aumento del pago de Servicios de la Deuda, luego de la declaración de “default” por parte de la Nación. Asimismo, otro aspecto para remarcar es la decisiva influencia de la devaluación del peso y de la inflación, tanto dentro de los gastos como en los recursos, para llegar a este resultado.

✓ No se describe de manera explícita cómo se incluye la negociación de las tarifas de servicios públicos en el presupuesto.

✓ Otro aspecto llamativo del proyecto en cuestión lo constituye un rubro en el cual presupuesto contempla un fondo discrecional, “a asignar”, de \$3.570 millones para la transición de gobierno.

Tabla 2: Principales cambios en el gasto del Proyecto de Presupuesto 2003

Función	2002	2003	Diferencia	%
1-Servicio de la Deuda Pública	7,936,579,000	14,983,878,914	7,047,299,914	89%
2- Otras Asistencias Financieras – AFIP	203,509,765	3,750,167,743	3,546,657,978	1743%
3-Plan Jefes y Jefas	1,722,182,215	3,725,805,031	2,003,622,816	116%
4-Fondo Nacional de la Vivienda - FO.NA.VI -	136,174,016	898,244,351	762,070,335	560%
5- Complementos a las Prestaciones Previsionales	393,787,560	832,331,762	438,544,202	111%
6- Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial	1,166,909,061	1,444,700,000	277,790,939	24%
7- Apoyo Al Desarrollo de la Atención Médica	692,806	232,871,588	232,178,782	33513%
8- Acciones Diplomáticas de Política Exterior	306,711,597	526,819,497	220,107,900	72%
9- Prestaciones de Previsión Social	1,216,063,100	1,410,398,220	194,335,120	16%
10- Acciones Compensatorias en Educación	101,346,269	279,041,225	177,694,956	175%
11- Desarrollo Urbano y Vivienda	459,477,824	613,870,578	154,392,754	34%
12- Capacidad Operacional del Estado Mayor Gral del Ejército	792,556,687	940,507,928	147,951,241	19%
13- Capacidad Operacional de la Armada	553,443,943	678,090,512	124,646,569	23%
14- Formulación y Ejecución de la Política Energética	276,982,546	398,391,677	121,409,131	44%
15- Recursos Sociales Básicos	2,967,000	121,222,267	118,255,267	3986%
Otros Programas			3,263,674,151	
TOTAL	47,342,369,354	66,173,001,409	18,830,632,055	40%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2003

Si analizamos los 15 programas que más varían su monto entre el presupuesto vigente de 2002 y el proyectado para el año 2003, se observa que el que más varía es el pago en Servicios de la Deuda Pública. Del aumento nominal del presupuesto de \$18,830 millones, un 40% corresponde a este aumento en los servicios de la deuda. A su vez, un 20% del aumento del gasto se explica por el monto “a asignar” de \$3.570 millones que administra la AFIP y un 10% por el Plan Jefes y Jefas de Hogar. El resto de los programas que más varían se relacionan con las inversiones en obras públicas, la asistencia provincial para gasto social, prestaciones de seguridad social y aumentos para la capacidad operacional de los cuerpos de las Fuerzas Armadas.

LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS Y LA INFLACIÓN

Los supuestos macroeconómicos

En referencia a los grandes números de la macroeconomía en los que se basa el presupuesto 2003, se pueden destacar algunos aspectos que –apenas transcurrido unas semanas desde la presentación del Proyecto- ya comienzan a encender luces amarillas sobre algunas estimaciones. **Si los supuestos no se cumplen, el déficit – y en consecuencia la necesidad de endeudarse o emitir moneda – será mayor que el esperado. Algunos de estos supuestos son:**

- Se prevé una **inflación** para todo el año del **22%**. Cabe destacar que para 2002 se había estimado en un 14% y a septiembre se alcanzó un nivel del 38,3%. Estos incrementos se producen en un contexto de depresión que se viene registrando desde el año 1998. Así, dependiendo de la disciplina monetaria del Banco Central y de la evolución de la economía y las consecuentes expectativas de la sociedad, el monto del 22% podría ser tanto menor como mayor a lo estimado. Este parámetro, sirve como una guía para conocer cómo el gobierno pretende moderar las expectativas y dar un cierto rumbo a la economía.
- Por otro lado, para calcular el **pago de intereses** a organismos internacionales, estimándose un tipo de cambio de US\$1 a \$3,6, se supone una refinanciación de amortizaciones con Organismos Internacionales (2002) y extensión de los plazos para los pagos del Gobierno Nacional (2003).
- Por su parte, la estimación del **Producto Bruto Interno** prevé un aumento real del 3%. Esto resulta de difícil cumplimiento en un contexto de probable caída de salarios reales.(con respecto a niveles de 2001 podría alcanzar niveles de más de un 50%), previendo así una disminución significativa del consumo interno.
- En cuanto al **Comercio Exterior**, por el lado de las importaciones se prevé un aumento en términos reales del 24%, mientras que se espera que las exportaciones crezcan en más del 5% también en términos reales. Cabe destacar que dichas estimaciones contemplan el efecto de la devaluación que tuvo lugar a principios de 2002. De esta forma se mantendría el superávit comercial que viene registrando el país desde el último año, el cual es explicado principalmente por la gran caída que se registra en el rubro importaciones en 2001 y el constante crecimiento de las exportaciones.

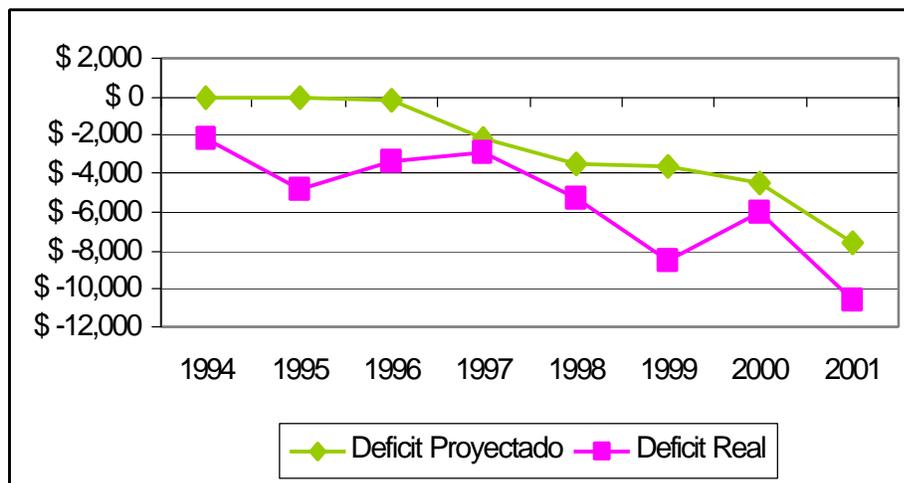
La consistencia de los supuestos

En años con estabilidad monetaria y sin inflación, el gobierno sobrepasó sistemáticamente el déficit proyectado en sus estimaciones iniciales, y necesitó efectuar ajustes para lograr un nuevo equilibrio presupuestario. En momentos en que existe una inflación elevada, este problema es aún mayor debido a la discrepancia en estimaciones y a los problemas relacionados con la transparencia y efectividad de la política monetaria.

De esta forma, las proyecciones macroeconómicas en las cuales se fundamenta el Proyecto de Presupuesto 2003 son optimistas, principalmente en lo que se refiere a la estimación de pagos

de la deuda e inflación. Es así como el contexto económico actual dificulta aún más la elaboración de un presupuesto realista

Gráfico 1: Evolución del Déficit Projectado y Déficit Real 1994 - 2001



Fuente: Elaboración Propia en base a Leyes de Presupuesto y Cuentas de Inversión 1994-2001

La revisión y necesidad de ajustes del Presupuesto es una presencia regular en la política presupuestaria de nuestro país, y es clara consecuencia de la falta de realismo en el nivel de planificación, y del repentino giro e irresponsabilidad con que se desarrolla la puesta en práctica de la política fiscal.

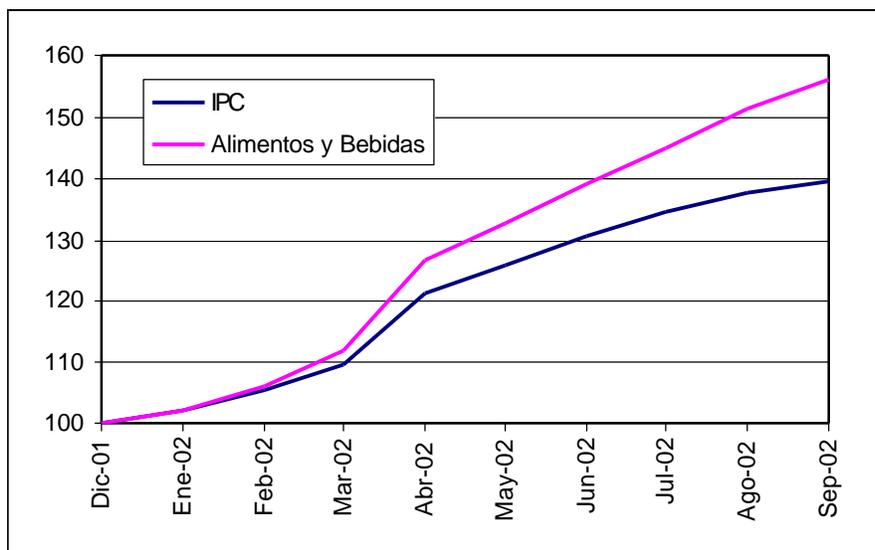
Inflación, Impuesto Inflacionario y Emisión Monetaria

A partir de la devaluación de principios de este año y con el abandono de la Convertibilidad (y posterior modificación de la Carta Orgánica del Banco Central), el Estado argentino utilizó para financiar sus gastos un método que en épocas de Convertibilidad no fue utilizado : la emisión monetaria. Durante los primeros nueve meses del año, el Banco Central financió al Tesoro Nacional con \$2.200 millones (parte para financiar gastos y parte para cubrir pagos a Organismos Internacionales, por lo cual la expansión monetaria sería de alrededor de \$1.200 millones), y otorgó redescuentos al sistema financiero, que de no ser devueltos, pasarían a engrosar el aumento en la emisión monetaria. Por lo tanto, la emisión monetaria permite evitar ajustes de gasto.

Sin embargo, el costo de evitar los ajustes es la pérdida de poder adquisitivo del dinero en poder del público que produce la inflación. Este efecto se conoce como el “impuesto inflacionario”, porque es equivalente a un impuesto sobre el bolsillo del consumidor y del asalariado.

El mecanismo por el cual actúa el impuesto inflacionario es el siguiente: el Sector Público incurre en un déficit que no puede ser financiado mediante sus recursos (como es el caso del proyecto de ley del nuevo presupuesto).

Gráfico 2: Variación De Precios Al Consumidor Y De Precios De Alimentos (Índice Dic-01 = 100)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Al haber sido modificada la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, posibilitando la emisión de dinero, sin el correspondiente respaldo en reservas, el Estado puede cubrir sus necesidades de financiamiento colocándole al BCRA letras del tesoro a cambio de los pesos. Esta emisión monetaria, realizada de manera imprudente y excesiva, tiene dos efectos fundamentales:

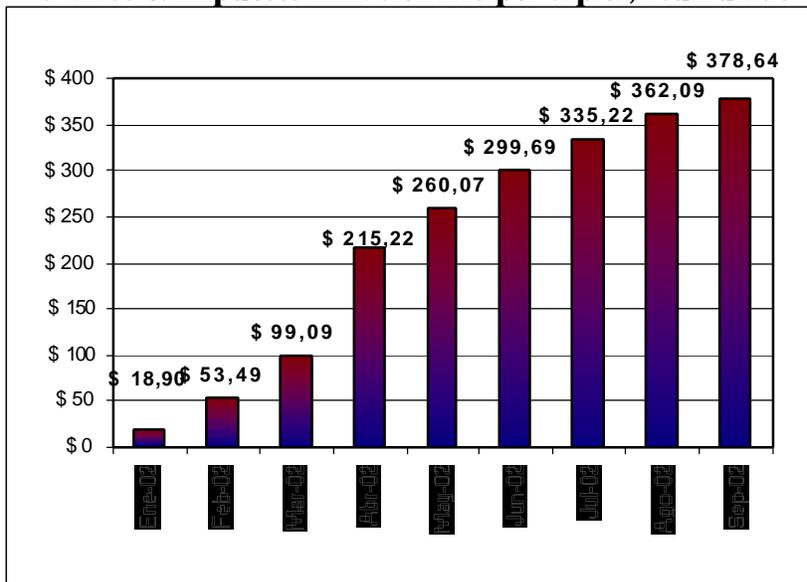
- El primero de ellos es que el dinero es absorbido finalmente por el público. Esto ocurre ya que como el dinero cada vez vale menos, lo gastan para comprar bienes. Esto genera inflación por lo que requieren más dinero para adquirir los mismos bienes, generando una espiral inflacionaria.
- El segundo efecto pernicioso de la emisión monetaria sistemática es provocar la depreciación de la moneda (en este caso el peso respecto del dólar u otras monedas extranjeras) provocando una inflación de costos.

La inflación impacta en mayor proporción en los sectores de menores ingresos cuyo consumo es mucho más rígido (es decir que consumen una proporción de sus ingresos mayor en Alimentos, Bebidas y artículos de primera necesidad que los sectores de ingresos más elevados). Podemos ver en el siguiente gráfico, que a partir de la fecha de la devaluación los precios al consumidor comenzaron a crecer, llegando a una inflación minorista acumulada del 39% en relación a fines del 2001. Sin embargo, el impacto en los sectores de la sociedad de menores ingresos ha sido mucho mayor, ya que el rubro Alimentos y Bebidas del índice aumentó en el mismo período un 55%.

Este tipo de financiamiento resurgió en el año 2002 (la inflación impactó directamente en la recaudación del IVA y de impuestos relacionados con el consumo) y según lo presupuestado, en el año 2003 seguirá en total vigencia.

El Gráfico 3 muestra que, en promedio para todos los argentinos, una canasta que costaba \$100 en diciembre de 2001, en enero costará \$119. Podemos ver así en el gráfico, que hasta septiembre, el impuesto inflacionario per cápita acumulado es de \$378,6. Este monto surge de aplicar la tasa de inflación a la base monetaria de cada mes y dividir el resultado por la población mayor de catorce años (que se supone mantiene dinero en efectivo en su poder).

Gráfico 3: Impuesto Inflacionario per cápita, acumulado

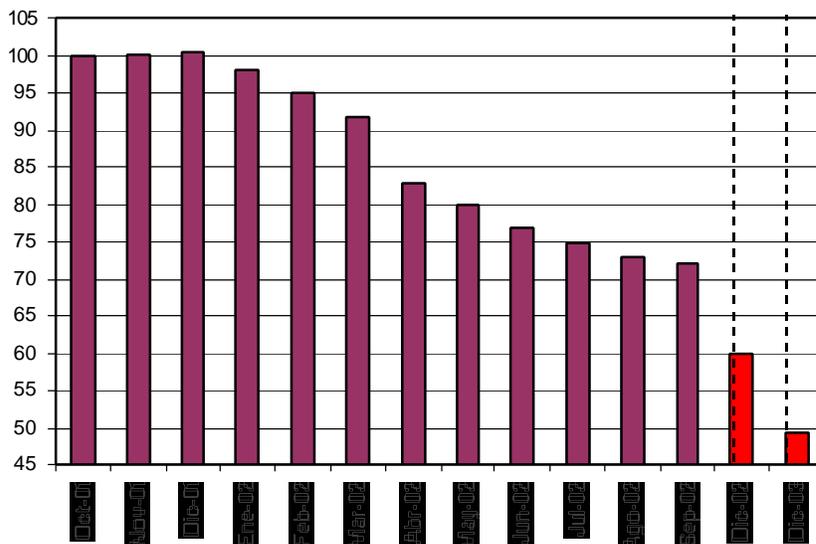


FUENTE: Elaboración propia en base a INDEC y BCRA.

Para el año 2003, el Proyecto de Presupuesto prevé una inflación minorista del 22%. Este aumento en los precios, si bien menor que el que efectivamente se dio en el año 2002 implica una reducción importante en el poder de compra de los salarios. Considerando dicho porcentaje en la comparación con el último mes de estabilidad de precios (diciembre de 2001), el poder adquisitivo del salario promedio de los argentinos, como muestra el Gráfico 4, habrá caído entre dicha fecha y diciembre del 2003 alrededor de un 50%. No obstante, no está previsto ningún tipo de ajuste nominal de las jubilaciones y salarios públicos para el año 2003. De esta forma, si el actual gobierno o el próximo decidieran dar lugar a reclamos por aumentos salariales, el nivel de déficit será mayor al previsto en el proyecto de ley.

Así como la inflación tiene un efecto expansivo sobre los principales impuestos recaudados por el Estado, como son el caso del IVA e impuestos internos, existen otros impuestos para los cuales existe el “efecto de retraso fiscal”. Un claro ejemplo de este mecanismo es el Impuesto a las Ganancias que se liquida sobre los ingresos del ejercicio anterior y se recauda meses después.

**Gráfico 4: Caída del Salario Real debida a la Inflación
(Índice Oct-01=100)**



FUENTE: Elaboración propia en base a INDEC

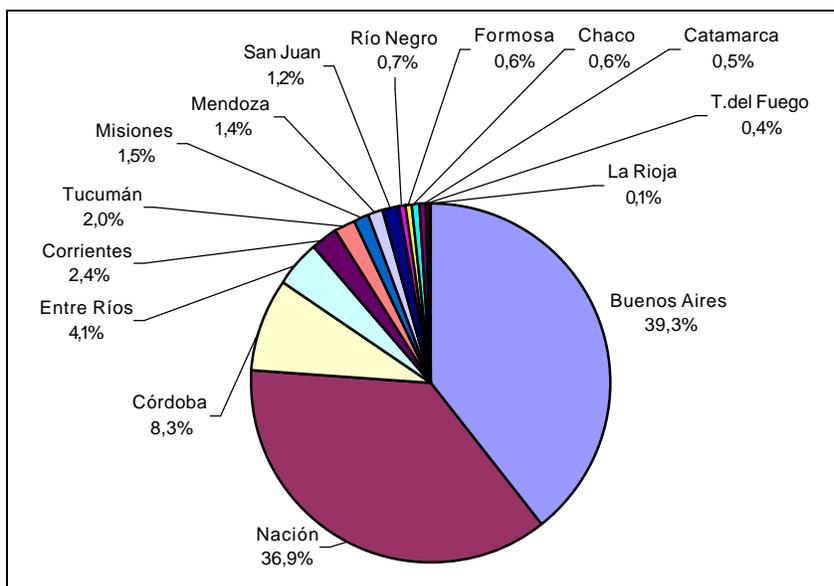
Emisión Monetaria Provincial

Uno de los problemas que enfrenta el Gobierno Nacional para el año 2003 es el del “rescate” de las cuasimonedas provinciales emitidas (y, obviamente, el evitar nuevas emisiones de este tipo). A nivel provincial y local, a partir del comienzo de la crisis actual se comenzó a utilizar también el mecanismo de la emisión. En este caso, al no estar autorizados por la Constitución Nacional a emitir monedas, las Provincias optaron por emitir bonos que, rápidamente, se adoptaron como cuasimonedas. Esta emisión de cuasimonedas es equivalente a una emisión monetaria en pesos, ya que al ser utilizadas cotidianamente (y al ser necesario rescatarlas posteriormente) pasan a engrosar la base monetaria con los mismos efectos perniciosos.

Con estos bonos algunas jurisdicciones cubren sus gastos corrientes, fundamentalmente el pago de salarios y aguinaldos. Desde este punto de vista, la colocación se efectúa en forma compulsiva, por lo que dichos bonos son utilizados por el público de la misma manera que la moneda de curso legal para financiar su consumo.

A finales del mes de julio del 2002 la cantidad de cuasimonedas emitidas por las provincias y Nación ascendía a \$8.410,4 millones, de los cuales \$3.300 millones corresponden a Patacones

Gráfico 5: Cuasimonedas emitidas por provincia, al 31/07/02



Fuente: Elaboración Propia en base al Centro de Estudios Bonaerenses

Es decir que si el Gobierno Nacional quisiera rescatar todas las cuasimonedas provinciales debería utilizar alrededor de \$5.300 millones y aún le quedarían por rescatar \$3.300 millones adicionales de las Lecops.

Asimismo, una práctica muy frecuente y a la cual se está buscando poner freno mediante la creación de un nuevo impuesto es el pago de impuestos con Lecops y Patacones. Aún no se sabe cuál es este impuesto, pero entre las propuestas se encuentra la posibilidad de tributar un 1% sobre el pago de impuestos con cuasimonedas, modalidad de pago que dificulta la eliminación de las mismas, ya que el Estado vuelve a utilizarlas posteriormente para el pago de salarios y jubilaciones

LOS RECURSOS DEL ESTADO

La diferencia fundamental entre los gastos y los ingresos es que los primeros son cifras ciertas, en tanto que los segundos son estimados. Es así como en el texto del proyecto de ley de presupuesto para el año 2003 en el artículo 1° expresa “*fijanse en la suma de (...) los gastos (...)*”, mientras que en el artículo segundo dice “*estímanse en las suma de (...) los recursos (...)*”. Como vemos, los gastos se fijan, mientras que los ingresos se estiman.

Estos recursos, en un país como el nuestro, están fuertemente condicionados por las diversas contingencias que pueden producirse –internas o externas, políticas o económicas, entre otras-, tal como ha venido ocurriendo en los últimos años.

La importancia de esta consideración radica en que al analizar el Proyecto de Presupuesto Nacional, se debe tener en cuenta que la cifra estimada de déficit para el año 2003 (\$3.904,9 millones) podrá ser mayor si no se cumplen las metas de crecimiento y recaudación previstas.

¿Cómo se componen los recursos de la Administración Nacional?

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

Tabla 3: Recursos del Proyecto de Presupuesto 2003

Rubro	2002	2003	Variación	
			\$	%
Ingresos Corrientes	43.059,1	61.785,8	18.726,8	43,5
Ingresos Tributarios	30.265,2	46.665,8	16.400,6	54,2
Contribuciones a la Seguridad Social	9.586,4	11.719,9	2.133,5	22,25
Ingresos No Tributarios	1.397,6	1.611,0	213,4	15,3
Ventas de Bienes y Servicios	183	281,8	98,8	54,0
Rentas de la Propiedad	1.310	1.107,5	-202,5	-15,5
Transferencias Corrientes	316,9	399,9	83,0	26,2
Recursos de Capital	135,6	482,3	346,7	255,7
Recursos Propios de Capital	25,9	52,9	27,0	104,25
Transferencias de Capital	0,0	154,6	154,6	-
Disminución de la Inversión Financiera	109,7	274,8	165,1	150,5
TOTAL	43.194,7	62.268,1	19073,5	44,16

Cifras expresadas en millones de \$

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2003

Durante el año 2003 el gobierno nacional espera obtener \$62.268,1 millones de recursos para destinarlo a cubrir sus gastos, un 44% más que en el año anterior. Esta variación se origina en las proyecciones respecto del crecimiento del PBI nominal y de los ingresos tributarios. Sin embargo, debe contemplarse que el incremento del 44% es en valores nominales. Tomando la estimación del Índice de Precios al Consumidor IPC, el aumento es de un 4,6%. Asimismo, el principal aumento proviene de las retenciones a las exportaciones. Si se descuentan las mismas, la variación en términos reales es una caída del 2,15%.

El crecimiento del PBI nominal para el año 2003 se estima en un 49,5%, en tanto que la inflación prevista, en base al (IPC), será del 38%. Así se explica que sobre el aumento

esperado en los recursos de \$19.000 millones para el año 2003, más de \$16.000 millones correspondan a ingresos tributarios.

Ingresos Corrientes

En el análisis de los recursos que se detalla a continuación, se descuentan las Transferencias por Coparticipación. Tanto en Argentina como en el resto del mundo, los recursos corrientes constituyen la principal fuente de ingresos públicos.

La categoría más importante está constituida por los ingresos provenientes de la recaudación impositiva, que durante el año 2003 aportarán, de acuerdo a lo proyectado, el 75% de los ingresos totales (\$46.665,8 millones) de la Administración Nacional. Las Contribuciones a la Seguridad Social (cuyo principal componente son los aportes jubilatorios al ANSES) son el segundo rubro en importancia, con el 18,8 de los recursos totales (\$11.719,9 millones). Se prevé un aumento de este último rubro del 22,3%, producto de los aumentos esperados tanto en los salarios nominales como en el número de cotizantes efectivos.

Los ingresos no tributarios, compuestos por tasas de servicios públicos, regalías, alquileres, multas, etc., con el 2,6% (\$1.611 millones) aumentarán aproximadamente un 15,3% respecto a lo estimado para el 2002. Los impuestos por Rentas de la Propiedad (1,78% del total) se refieren a los ingresos por arrendamientos, intereses, dividendos y derechos derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros de las entidades públicas. Bajo el rubro Transferencias Corrientes (0,64%) figuran los fondos recibidos por el Estado Nacional sin contraprestación alguna (donaciones, por ejemplo).

Ingresos tributarios

Los impuestos son la fuente de financiamiento público por excelencia. A través de su pago, los ciudadanos participan del funcionamiento del Estado, y se convierten en acreedores de los bienes y servicios que éste brinda. En la Tabla 4 figuran los principales impuestos que financian la Administración Nacional.

Tabla 4: Ingresos Tributarios de la Administración Nacional.

CONCEPTO	2002	2003	%
Ganancias	5.423,7	7.228,8	33,3
I.V.A. neto de reintegros	7.764,0	12.272,0	63,8
Internos Coparticipados	851,0	1.107,6	30,2
Ganancia Mínima Presunta	241,3	417,5	73,0
Comercio Exterior	7.098,4	13.671,8	92,6
Combustibles	3.187,1	3.327,3	4,4
Monotributo	155,2	190,9	23,0
Bienes Personales	239,8	456,7	90,5
Créditos y Débito Bancarios	4.527,2	6.294,1	39,0
Otros Impuestos	777,5	1.254,0	2,61,3
TOTAL	30.265,2	46.665,8	54,2

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2003

Los tributos al Comercio Exterior constituyen el principal rubro de ingresos tributarios para el 2003 y se dividen en Aranceles de Importación, Aranceles de Exportación y Tasa de Estadística. Aquí tendrá pleno impacto la introducción de las retenciones a la exportación.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) continúa siendo uno de los tributos que más fondos recauda: representa el 27,25% de los ingresos tributarios.

El tercer tributo en el ranking es el Impuesto a las Ganancias. La particularidad de este impuesto es que, junto con el de ganancia mínima presunta, no se ven alterados por la situación económica del año en curso, debido a que su cálculo se realiza sobre resultados obtenidos en el ejercicio del año anterior. Es decir, que las estimaciones de leve crecimiento del PBI para el 2003 no se verán reflejadas en la recaudación esperada de este tributo, ya que el impuesto fue determinado en base a la disminución de la actividad económica experimentada en los años 2001 y 2002.

En cuarto lugar está el impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias, cuya recaudación se prevé superior en un 39% respecto del año 2002.

El impuesto sobre los Combustibles Líquidos, que participa con el 7,13% de los ingresos tributarios, grava la importación, refinación y comercialización de combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos.

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. Los impuestos Internos Coparticipables son impuestos selectivos al consumo de una serie de bienes, entre los que se incluyen tabacos, bebidas, aceites lubricantes, artículos de tocador, entre otros. Se complementan con el IVA, 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 impuesto a los Bienes Personales (1% 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 90,5% respecto del 2002.

Contribuciones a la Seguridad Social

Las Contribuciones de 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 65% de la recaudación surge de los aportes patronales y contribuciones personales. El Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJP) recauda alrededor del 17,5%, en tanto el Fondo Nacional de Empleo, las Obras Sociales y las Cajas de Asignaciones Familiares recaudan el restante 17,5%.

Recursos de Capital

Los ingresos de capital son los que surgen de la venta de maquinarias, edificios, instalaciones, acciones, participación de capital y cuotas partes en poder del Estado Nacional. Así, cuando la Nación o cualquier otro nivel de gobierno obtiene recursos de capital, significa normalmente que está financiando sus actividades con activos propios.

Para el año 2003 se prevé un ingreso total por estos conceptos de \$482,3 millones, \$346,7 millones más que el año anterior, implicando una variación del 255,7% que se explica principalmente por la disminución de la inversión financiera.

¿Cómo ha variado la Estructura Tributaria?

La estructura tributaria es un instrumento de la política fiscal que debe ser administrado con sumo cuidado. En los principales países desarrollados, las reformas impositivas son acontecimientos excepcionales, que se concretan luego de largas discusiones. En diciembre de 1999 se aprobó en nuestro país, junto a la Ley de Presupuesto, un importante cambio en los impuestos nacionales. Afectó principalmente el impuesto a las ganancias y una serie de bienes de consumo específico, como cigarrillos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, telefonía celular, entre otros. Se trata de una más entre las muchas modificaciones que se han hecho al código impositivo en los últimos años. Los cambios tributarios tan frecuentes, muchos de ellos sin una clara lógica económica, generan una serie de costos, en términos de seguridad jurídica, complejidad, y mayores aportes para el contribuyente, que no deben ser soslayados.

El Proyecto de Ley de Presupuesto determina que los recursos tributarios y contribuciones de la seguridad social para el año 2003 ascenderán a \$76.779,7 millones (incluye el total recaudado por AFIP) lo que implica un aumento del 47,8% respecto a lo estimado para el 2002. De este total, se deben restar los montos correspondientes a la coparticipación.

Durante el transcurso del presente año, se introdujeron modificaciones en la legislación tributaria que enfatizan el mensaje del párrafo anterior:

- Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social: Se dispone que los incrementos en 1% de las Contribuciones Patronales con destino al INNSJP y al Régimen Nacional de Obras Sociales –dispuesto por la ley 25.565 artículo 80- resultan en cada caso de aplicación para las remuneraciones devengadas a partir del 1° de marzo de 2002.
- Impuesto sobre los Bienes Personales: la valuación de las acciones de sociedades anónimas y en comandita que cotizan en bolsas y mercados se imputarán al valor patrimonial proporcional que surja del último balance cerrado al 31 de diciembre del ejercicio que se liquida. Hasta ahora se tomaba el valor de cotización al 31 de diciembre de cada año.
- Impuesto sobre los créditos y débitos bancarios y otras operatorias: El Decreto 920/02 introduce la aplicación de nuevas alícuotas reducidas al 0,50‰ y al 1‰ para determinadas operaciones financieras y se precisan las operaciones alcanzadas a la alícuota del 0,75‰.

- Impuesto al Valor Agregado: La Ley 25.590 de Emergencia Sanitaria Nacional exime del pago del impuesto al Valor Agregado la importación para consumo de los productos críticos destinados al diagnóstico y tratamiento de la salud humana.
- Impuesto sobre los Combustibles: La Ley 25.596 exime del impuesto sobre los Combustibles Líquidos y del Gas Natural, a las importaciones de gas oil que realicen los sujetos pasivos del impuesto, las que realicen los pequeños operadores o propietarios de activos de comercialización, los consumidores finales del sistema productivo y las prestatarias de servicios de transporte de bienes y personas, y las ventas de gas oil realizadas en el mercado interno (esta exención tendrá efecto solamente hasta cubrir el volumen del gas oil importado por los propios sujetos pasivos). El Decreto 900/02 deja sin efecto a partir del 1° de junio de 2002 el impuesto diferencial de \$0,18 por litro de nafta con o sin plomo, vendido para el consumo en determinadas localidades de las Provincias de Neuquén y Río Negro.
- Impuesto adicional de emergencia sobre los cigarrillos: El Decreto 861/02 prorroga la alícuota del 7% establecida en el inc. c) art. 1° del Decreto N°518/2000 y 792/2001, desde el 20-06-02 hasta el 31-12-03, inclusive.
- Tasa sobre el Gasoil: El Decreto 652/02 fija la Tasa sobre el Gasoil en un porcentaje del precio del gasoil previo a la carga impositiva -18,5% de su precio por litro, libre de impuestos- guardando relación con la variación del precio promedio del combustible, por litro de gasoil o por cada metro cúbico de gas licuado con destino a uso automotor, en reemplazo del monto fijo de \$0,05 por litro.
- Impuesto al gas natural y al gas licuado licuado del petróleo: Para el año 2002, el recargo establecido será de \$/m³ 0,004 de gas natural de 9.300 kilocalorías, consumidos por redes o ductos en el territorio nacional.
- Derechos de Importación: El Decreto 690/02 reduce de 2,5% a 1,5% el arancel adicional transitorio al Derecho de Importación Extrazona. La ley 25.590 exime del pago de derechos de importación y de todo otro impuesto, gravamen, contribución, tasa o arancel aduanero o portuario, a los productos críticos destinados al diagnóstico y tratamiento de la salud humana.
- Derechos de Exportación: la Resolución 35/02 establece un derecho de exportación adicional para consumo del 20% para los productos primarios y los aceites y harinas de soja y girasol. El Decreto 809/02 amplía la lista de hidrocarburos y derivados sujetos al pago de derechos de exportación. Se fija un derecho de exportación de 5% para: Gas licuado - etileno, propileno, butileno y butadieno; vaselina; Parafina; betún de petróleo y demás residuos de aceites de petróleo o mineral bituminoso; Pizarras y arenas bituminosas; Mezclas bituminosas a base de asfalto.
- Ley de Procedimiento Tributario: Por Resolución 110/02, a partir del 1° de julio de 2002 se incrementan las tasas aplicadas por la AFIP sobre deudas impositivas y aduaneras de acuerdo a lo siguiente: a) Tasa de interés resarcitorio: del 3% al 4% mensual; b) tasa de interés punitivo: del 4% al 6% mensual; c) tasa de interés por pedidos de devolución, reintegro o repetición: del 0,50% al 0,84% mensual.

LOS GASTOS DEL ESTADO

Como se señaló al comienzo de este Informe la forma en que se asigna el gasto público influye sobre todos los ciudadanos. En esta sección se analiza el Proyecto de Ley de Presupuesto 2003 de acuerdo a las finalidades y funciones a las cuales se destina el mismo, con el fin de analizar cuáles son las prioridades del Gobierno para el presente año.

Las finalidades del Gasto Público se enumeran en la Tabla 5, donde se puede ver dos cosas: el nivel de ejecución de cada una de ellas en el año en curso, y las modificaciones respecto al Proyecto 2003. En cuanto al primer aspecto, se puede observar que el principal aumento se debe al incremento del pago en concepto de servicios de la Deuda Pública, financiados en parte por emisión monetaria, y en parte por una reducción del gasto en Administración Gubernamental y en Servicios Económicos.

Tabla N° 5 – Comparativo por Finalidades Año 2001 – 2002y 2003 en pesos

Función	Presup Inicial 2002 (1)	Presup Vigente 2002 (2)	Dif (2) – (1)	Proyecto Presupuesto 2003 (3)	Dif (3)-(2)	%
Administración Gubernamental	4,083,095,447	3,432,267,024	-15.9%	7,044,890,926	3,612,623,902	105%
Servicios de Defensa y Seguridad	3,381,855,475	3,504,566,852	3.6%	4,427,685,499	923,118,647	26%
Servicios Sociales	30,303,138,500	30,763,272,129	1.5%	37,124,416,493	6,361,144,364	21%
Servicios Económicos	2,055,722,512	1,705,684,349	-17.0%	2,592,129,577	886,445,228	52%
Deuda Pública	5,994,160,000	7,936,579,000	32.4%	14,983,878,914	7,047,299,914	89%
TOTAL	45,817,971,934	47,342,369,354	3.3%	66,173,001,409	18,830,632,055	40%

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2002 y Proyecto de Ley Presupuesto 2003

En cuanto a las modificaciones del gasto entre el Presupuesto para el 2003 y el actual, se puede observar que se presupuesta un aumento del 40%. Sin embargo, debe destacarse que en términos reales, el aumento es del 1,4% (utilizando el IPC). Asimismo, se muestra que el principal aumento es en el Pago de Servicios de la Deuda, donde deberán pagarse en el transcurso del 2003 no sólo los intereses de ese año, sino los intereses reprogramados del 2002.

1 – Administración Gubernamental

Esta Finalidad presenta un aumento de \$ 3.600 millones comparado con la Ley de Presupuesto de 2002, totalizando \$7.045 millones. Esto se explica principalmente por un aumento de \$3546 millones en Administración Fiscal, \$100 millones en la función judicial, \$223 en las de Relaciones Exteriores:

- ✓ Sin embargo, el aumento es transitorio, ya que el aumento en Administración Fiscal se explica por un fondo discrecional, “a asignar”, de \$3.570 millones para la transición de gobierno que administrará la AFIP.

- ✓ El gasto en las actividades judiciales aumenta principalmente por un incremento del presupuesto del Consejo de la Magistratura de \$60 millones (en Actividades Centrales y Justicia Federal).

- ✓ El aumento del gasto en Relaciones Exteriores se explica por el efecto de la devaluación sobre el personal que reside en el exterior, en las actividades de acciones diplomáticas de política exterior.

✓ El incremento del gasto en Dirección Superior Ejecutiva responde principalmente a un aumento en las actividades de coordinación de las políticas sociales

La Función Relaciones Interiores se reduce en \$320 millones esencialmente por una disminución en la Asistencia Financiera a Provincias

Tabla N° 6 – Comparativo del Gasto en Administración Gubernamental.2001 – 2002 y 2003

Función	2001	2002	2003	Dif	%
Administración Gubernamental	3.241.428.394	3.432.267.024	7.044.890.926	3.612.623.902	105%
Administración Fiscal	370.602.973	203.509.765	3.750.167.743	3.546.657.978	1743%
Relaciones Exteriores	238.919.202	450.732.804	674.199.392	223.466.588	50%
Judicial	840.765.824	809.739.532	910.947.922	101.208.390	12%
Legislativa	377.049.396	348.948.574	355.209.269	6.260.695	1,8%
Dirección Superior Ejecutiva	328.919.202	231.476.814	272.023.497	40.546.683	17%
Relaciones Interiores	935.076.275	1.272.674.243	952.630.507	(320.043.736)	-25%
Control de la Gestión Pública	49.561.466	47.073.355	50.742.400	3.669.045	8%
Información y Estadísticas Básicas	104.406.484	68.111.937	78.970.196	10.858.259	16%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2002 y Proyecto de Ley Presupuesto 2003

2 – Servicios de Defensa y Seguridad

Esta Finalidad presenta un aumento de \$ 923 millones, con respecto al ejecutado en el año 2002, alcanzando los \$4.428 millones.

Estas actividades incorporan el efecto incremental en las remuneraciones del personal militar, civil de inteligencia y policial, como consecuencia de la incorporación en sus remuneraciones de la compensación por inestabilidad de residencia (CIR) y un adicional denominado Suma Fija, por la aplicación del Decreto 1490/2002. Asimismo, se muestra el impacto de la devaluación sobre la moneda extranjera.

✓ El principal incremento se observa en las funciones de Defensa (\$500 millones), explicados por las actividades de Capacidad Operacional del Estado Mayor General del Ejército y de las Fuerzas Armadas (por aumento en salarios de personal que reside en el exterior y por los gastos en insumos del extranjero).

✓ El aumento del gasto en Seguridad Interior (\$365 millones) se debe principalmente a un aumento del gasto en Provisión de Seguridad a las personas y bienes, y en las Actividades Centrales de la Policía Federal y Prefectura Naval.

. Tabla N° 7 – Comparativo del Gasto en Defensa y Seguridad .2001 – 2002 y 2003

Función	2001	2002	2003	Dif	%
Defensa y Seguridad	3.218.669.374	3.504.566.852	4.427.685.499	923.118.647	26%
Defensa	1.793.886.378	1,881,364,423	2,386,916,655	505,552,232	27%
Seguridad Interior	1.247.133.366	1,251,495,241	1,616,721,162	365,225,921	29%
Sistema Penal	177.649.630	168.646.521	194.944.248	26.297.727	16%
Inteligencia		203.060.667	229.103.434	26.042.767	13%

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2002 y Proyecto de Ley Presupuesto 2003

3 – Servicios Sociales

Esta función presenta un aumento de \$ 6.361 millones (21%) respecto a los montos ejecutados en el año 2002, alcanzando los \$37.124 millones. Sin embargo, si se compara en términos reales, disminuye en un 12,4% (tomando una estimación del IPC para el 2003).

. Tabla N° 8 – Comparativo del Gasto en Servicios Sociales .2001 – 2002 y 2003

Función	2001	2002	2003	Dif	%
SERVICIOS SOCIALES	29,667,795,616	30,763,272,129	37,124,416,493	6,361,144,364	21%
Salud	2,606,968,317	2,828,181,127	3,729,495,861	901,314,734	32%
Promoción y Asistencia Social	1,953,540,539	2,146,557,777	2,868,346,941	721,789,164	34%
Seguridad Social	20,042,252,400	19,814,104,390	22,169,005,071	2,354,900,681	12%
Educación y Cultura	3,054,659,005	2,362,371,462	2,830,241,102	467,869,640	20%
Ciencia y Técnica	596,465,016	562,536,467	802,562,200	240,025,733	43%
Trabajo	405,969,746	2,365,817,314	3,815,623,202	1,449,805,888	61%
Vivienda y Urbanismo	922,891,918	601,015,135	708,103,460	107,088,325	18%
Agua Potable y Alcantarillado	85,048,675	82,688,457	201,038,656	118,350,199	143%

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2002 y Proyecto de Ley Presupuesto 2003

✓ El 60% de los gastos de esta finalidad, \$ 22.169 millones, corresponden a la función Seguridad Social mediante la cual se afrontan los gastos del pago de las jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Seguridad Social. Esta función presenta un aumento de \$2.355 millones, explicada por la restitución del 13% de las jubilaciones y pensiones.

✓ El gasto que aumenta significativamente es en la función Trabajo, que se incrementa en un 61% (\$1.450 millones). Sin embargo, debe destacarse que si bien se le da una clara prioridad al Plan Jefas y Jefes de Hogar entre los planes sociales focalizados del gobierno, al mantenerse el beneficio de este Plan en \$150 por mes durante todo el año, su capacidad para resolver los problemas de indigencia se verá seriamente limitada por la inflación.

✓ En cuanto a los fondos destinados a Salud, los mismos aumentan en \$900 millones. En virtud al estado de emergencia sanitaria declarado, se incrementaron los fondos transferidos para cubrir las prestaciones médicas del PAMI¹ cerca de \$ 390 millones, programas de apoyo a la atención médica, que aumentaron en \$200 millones y de emergencia sanitaria en \$55 millones, programas de prevención de riesgos específicos y de lucha contra el SIDA se incrementaron en \$60 millones.

✓ Los fondos destinados a Promoción y Asistencia Social con respecto al Presupuesto 2002 presentan un crecimiento de \$700 millones. Los programas principales que se incrementan son los programas de provisión de recursos básicos, el FONAVI y los de asistencia financiera para el Gasto Social Provincial.

✓ Por su parte la función Educación y Cultura tiene asignados \$ 2.830 millones, presupuestando un aumento de \$468 millones con respecto al monto ejecutado en 2002. Esta variación es consecuencia, principalmente, del incremento a las transferencias a Universidades Nacionales (\$100 millones), a los programas Formación y Capacitación de las Fuerzas Armadas para la Defensa (\$50 millones). El resto de la variación esta explicado por los cambios en los programas que conforman esta función.

¹ En el Presupuesto Nacional solamente figuran los fondos transferidos al PAMI por la Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES.

4 – Servicios Económicos

El monto de la Finalidad aumenta en \$886 millones, un 52% con relación al monto ejecutado en el 2002.

. Tabla N° 9 – Comparativo del Gasto en Servicios Económicos .2001 – 2002 y 2003

Función	2001	2002	2003	Dif	%
SERVICIOS ECONOMICOS	2,171,596,192	1,705,684,349	2,592,129,577	886,445,228	52%
Energía, Combustibles y Minería	349,819,643	351,206,461	537,346,624	186,140,163	53%
Comunicaciones	97,454,559	74,920,954	105,361,000	30,440,046	41%
Transporte	1,415,049,473	854,026,562	1,351,005,336	496,978,774	58%
Ecología y Medio Ambiente	61,707,433	46,838,935	89,503,382	42,664,447	91%
Agricultura	315,601,329	213,082,988	278,355,724	65,272,736	31%
Industria	83,630,456	94,433,082	122,888,718	28,455,636	30%
Comercio, Turismo y Otros Serv	65,872,625	51,451,499	79,495,586	28,044,287	54%
Seguros y Finanzas	22,749,171	19,724,068	28,173,207	8,449,139	43%

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2002 y Proyecto de Ley Presupuesto 2003

✓ La Función Transporte, donde los fondos se destinan a inversiones en las redes viales nacionales y provinciales, a subsidios a empresas públicas de transporte y operadores privados, aumenta casi \$500 millones. Entre las principales obras está prevista la implementación del Plan Nacional de Obras Municipales y del Programa de Obras Viales en Municipios, que apuntan a la realización de obras y a la prestación de servicios de infraestructura. Asimismo, se destaca el comienzo de la construcción del tramo Uspallata límite con Chile – Cobertizos. Asimismo, en este ejercicio se prevé el inicio del tramo Villa María-Pilar (autopista Rosario-Córdoba) y el de Campana – La Plata.

✓ La función Energía, Combustibles y Minería tiene por objetivo asegurar un abastecimiento energético, en lo que hace a electricidad y gas natural, en condiciones de cantidad, calidad y precio. Sus acciones estarán orientadas a la actualización del costo de falla de la energía eléctrica, en el marco de los estudios referidos a la revisión tarifaria prevista en los contratos de concesión federal y a analizar el problema del suministro eléctrico en áreas rurales de baja densidad, entre otras.

5 – Deuda Pública

Los fondos destinados al pago de los servicios y el capital de la Deuda Pública disminuyeron este año casi un 50%, cayendo de US\$ 12.000 millones en el 2001 a \$ 5.900 millones en 2002 como consecuencia del default declarado por el Gobierno Nacional. Aún así se presupuestaron estos \$5.900 millones para hacer frente básicamente a las obligaciones con organismos internacionales.

El proyecto de Presupuesto para el año 2003 prevé pagos de intereses de la deuda por un monto total de \$14.581,8 millones. De este monto total \$3.768,4 millones corresponden a deuda con acreedores internos (fundamentalmente aquellos de la Fase 1 del megacanje) y el resto a acreedores externos (es decir a Organismos Internacionales). El monto vigente para el 2002 fue mucho menor alcanzando los \$7.936,6 millones, fruto del default de la deuda a fines de diciembre del año 2001. Es importante destacar que los intereses en moneda extranjera

presupuestados aumentaron un 42,8% en el Proyecto de Presupuesto 2003 respecto de lo presupuestado para el año anterior.

. Tabla N° 10 – Comparativo del Gasto en Servicios de la Deuda .2001 –2003

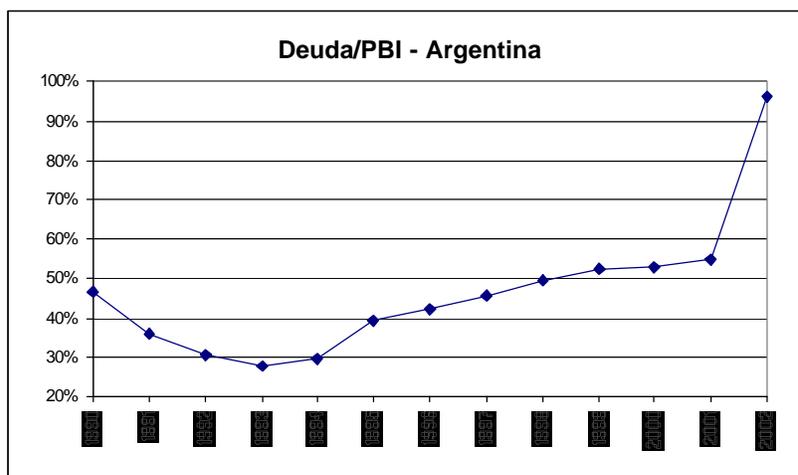
Función	2001	2002	2003	Dif	%
Servicios de la Deuda Pública	11,921,294,944	7,936,579,000	14,581,844,669	7,047,299,914	88,8%

Fuente. Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2002 y Proyecto de Presupuesto 2003

Asimismo, para el 2003 se tienen proyectadas amortizaciones de deudas por un monto de \$59.690,9 millones, de los cuales el 91% corresponde a amortización de deuda externa (específicamente casi \$50.500 millones corresponden a amortizaciones de deuda con BID, BIRF y FMI). Este monto, si bien se encuentra dentro de las Aplicaciones Financieras presupuestadas se está aún negociando con el Fondo Monetario Internacional.

Uno de los supuestos optimistas presentados en el Proyecto de Presupuesto 2003 es precisamente el de refinanciación y/o renegociación de parte de los servicios que se tienen para pagar en el año 2003, ya que si se tuvieran que pagar el total de intereses y capital adeudados para este año el monto se eleva considerablemente (especialmente teniendo en cuenta que estos servicios se encuentran nominados en moneda extranjera y -debido a la devaluación del peso- el monto a abonar en moneda nacional aumenta notablemente).

Gráfico 6: Proporción de la deuda sobre el PBI de Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Financiamiento

Es importante señalar que el incremento de la deuda medida en pesos como consecuencia de la devaluación ha dejado a la Argentina en una situación extremadamente complicada desde el punto de vista fiscal, ya que si antes de la devaluación, el monto total de la deuda representaba un 46% del Producto Bruto Interno, al producirse la devaluación y depreciación del peso, dicho porcentaje se elevó en forma sustancial. Para 2003, tomando los supuestos optimistas de crecimiento y tipo de cambio del MECON, la deuda alcanzará un 96% del PBI. Esto hará que, en el momento de regularizar la situación que la Argentina tiene con sus acreedores, sean necesarios varios períodos con superávit fiscal para poder hacer frente a estas obligaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

1. Necesidad de Mecanismos de Priorización del Gasto

Según las estimaciones efectuadas para 2003, la AFIP debería recaudar casi \$6.300 millones por mes, siendo la recaudación promedio de los primeros nueve meses del 2002 de alrededor de \$3.985 millones. Este promedio es considerablemente menor que lo que está presupuestado recaudar para el año 2003. Esto se explica fundamentalmente porque el sistema tributario argentino se basa cada vez más en el incremento de la recaudación vía inflación y en las retenciones a las exportaciones. En efecto, al estar previsto un nivel de inflación de más del 20%, los impuestos basados en el consumo tendrán una recaudación mayor, debido principalmente al aumento de precios de los diferentes bienes y servicios producidos en la economía. De esta manera, el incremento en la recaudación podría provenir de dos fuentes diferentes, por un lado, y tomando en cuenta lo anterior, se registrará un incremento “nominal” de la misma, debido al efecto precio. Por otro, en el supuesto que se cumplan las previsiones del gobierno en torno a la recuperación en términos reales del consumo, la recaudación podría aumentar también debido a mayores volúmenes de venta durante el 2003 respecto del presente año.

No obstante, se debe tener en cuenta que puede existir una potencial sobreestimación del crecimiento por parte del gobierno, toda vez que se supone un aumento del PBI del 3% en términos reales. Ahora bien, ello se estima que ocurrirá a pesar del contexto de inflación lo que provocará que –a fines del año 2003- la caída del poder adquisitivo del salario ascienda al 50% si se lo compara con los niveles del 2001.

*En el contexto actual, y para cumplir con el déficit pautado, será necesario recurrir a la emisión monetaria como fuente de financiamiento del gasto público, lo cual generará una presión inflacionaria, con los costos y los efectos que hemos explicado anteriormente. Efectivamente, mucho de lo que suceda en el 2003 dependerá del plan monetario del Banco Central, que no se encuentra explicitado en el Proyecto de Presupuesto 2003. **A su vez, la incertidumbre respecto del nivel real de ingresos fiscales, le otorga al Poder Ejecutivo un elemento discrecional complementario que es el de decidir sobre qué partidas finalmente realizará recortes si los ingresos reales son inferiores a los previstos en el proyecto de ley.***

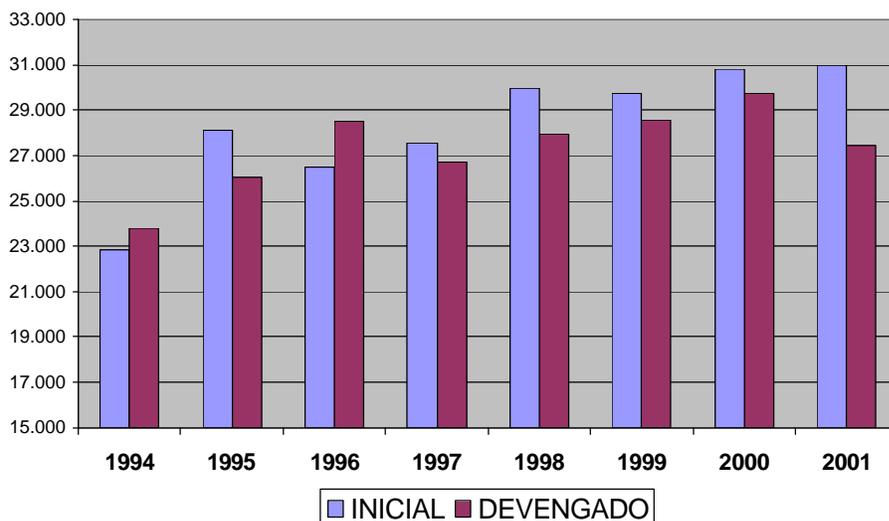
Una pregunta que surge frecuentemente cuando se analiza la evolución del presupuesto es cuál fue la lógica que imperó en las reasignaciones de los recursos públicos. La cuestión de la asignación tiene una índole predominantemente política. La clave está en identificar los arreglos institucionales que pueden mejorar la calidad de la información para priorizar en forma más efectiva el gasto y conocer mejor los costos de reconducción de una partida hacia un sector en lugar de otro. Lamentablemente, este es un camino aún sin recorrer en la Argentina.

El primer punto que se observa en el Gráfico 7, es que frente a la necesidad de reasignar los recursos, al priorizar los compromisos asumidos y los gastos más rígidos, el Poder Ejecutivo efectúa ajustes discrecionalmente, sin mecanismos preestablecidos. Esto se debe en gran parte a la fuerte centralización de la información y en consecuencia del poder de toma de decisiones del Poder Ejecutivo.

De esta manera, el efecto de la persistente sobreestimación de los recursos, genera como consecuencia una creciente arbitrariedad del Gasto Devengado respecto al Crédito Inicial Presupuestario. En particular, como muestra el Gráfico 7, esto se refleja en el Gasto Social por tratarse del gasto más “sensible” a la coyuntura. En este sentido, en el Gráfico 7 es posible distinguir dos situaciones diferentes. En Primer término, en los años de fácil accesibilidad al financiamiento público, tales como 1994 y 1996, el Gasto Ejecutado ex post supera al Crédito Inicialmente Autorizado en magnitudes significativas. Esto es un reflejo de la política de ejecución durante el año que, sobre la base de los recursos financieros disponibles, ajustaba hacia arriba el crédito presupuestario inicial. En segundo lugar, muy diferente es la evolución en los años que, como 1995 o en el lapso 1997 – 2001, la estrechez de financiamiento impuso la necesidad de efectuar ajustes respecto del Programa Fiscal del Gobierno, rezagando la ejecución presupuestaria social. De esta manera, puede afirmarse que el gasto público durante la década pasada tuvo un comportamiento pro cíclico respecto de los ingresos. Esto es, a medida que los recursos del Estado aumentaban –debido a mayor recaudación impositiva y/o a mayor endeudamiento- el gasto acompañaba dicha suba. En sentido contrario, en épocas de mayor estrechez, el gasto público debía disminuir al ritmo que lo hacían los ingresos.

Es propio de países desarrollados y etapas de crecimiento económico más avanzadas que la Argentina, que el gasto público se comporte de manera menos fluctuante y tenga cierta independencia de lo que sucede con los ingresos. De esta manera, les resulta posible contar con una herramienta fundamental para todo Estado que es la política fiscal. La misma tiene como objetivo el de “amortiguar” las fluctuaciones macroeconómicas aplicando políticas de expansión o contracción del gasto público en épocas de desaceleración o aceleración del crecimiento económico, respectivamente.

Gráfico 7: Gasto Público Social Inicial y Devengado, 1994-2001



Fuente: Elaboración propia en base datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados

Una propuesta para fortalecer el rol del Congreso en el proceso presupuestario es establecer reglas claras para mejorar las estimaciones presupuestarias. Un ejemplo podría ser plantear distintos escenarios o tomar en consideración también las estimaciones del consenso de un conjunto de consultoras privadas. Sin embargo, todos los escenarios- al plantear variables

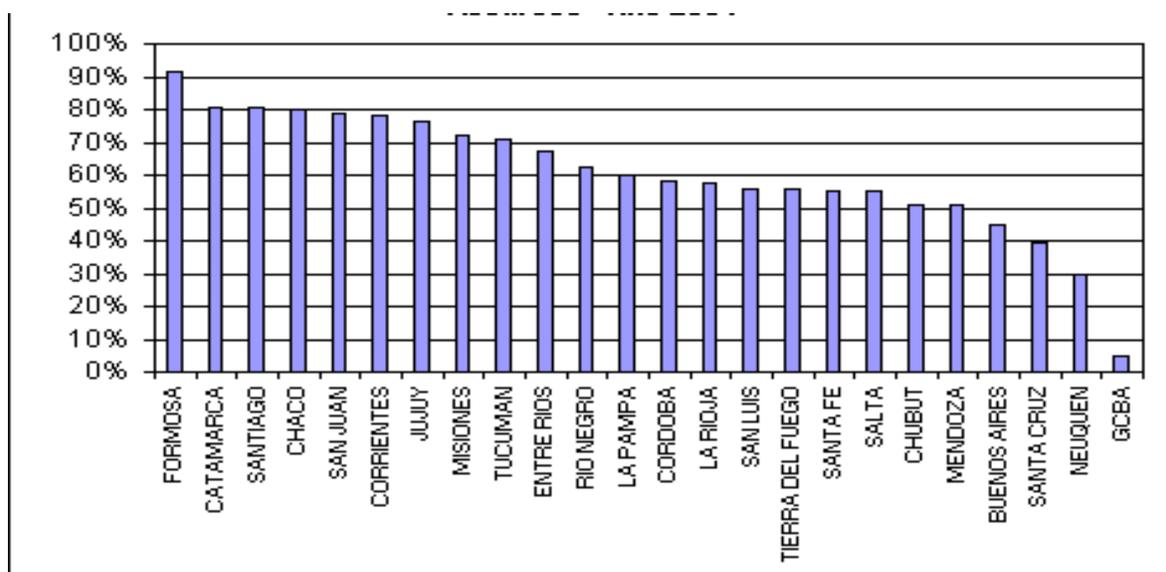
futuras- siempre serán inciertos. Por estos motivos, una segunda propuesta es que el Congreso establezca prioridades ex-ante para la asignación y ejecución del gasto público.

La existencia de mecanismos de priorización del gasto permitiría entonces, no sólo reasignar los recursos de manera sistemática según la política de gobierno, sino que constituiría un mecanismo que permitiría una gestión más transparente y la evaluación de la aceptabilidad social de las prioridades. Con estos mecanismos de priorización del gasto se facilita, además, la generación de condiciones para el establecimiento de un sistema efectivo de protección de la población más vulnerable a las crisis. Por otro lado, facilita la coordinación tanto de las políticas de los distintos niveles de gobierno, como de una transición entre dos gobiernos distintos.

2. Efecto de la sobreestimación en las transferencias a provincias

Mediante los recursos que la Nación transfiere a las provincias a través de la coparticipación federal de impuestos éstas financian, en promedio, más de la mitad de sus propios gastos. El pacto firmado por representantes de ambos niveles de gobierno mediante el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, en diciembre de 2000, estableció para la Nación la obligación de girar mensualmente una suma fija a las provincias equivalente a \$1.364 millones.

Gráfico 8: Porcentaje de Recursos de Origen Nacional sobre el total de Recursos, 2001



Fuente: Ministerio de Economía

Dada la profunda crisis económica que el país viene padeciendo, dicha suma fue ajustada un 13 % a través de la Segunda Addenda del pacto, firmada en noviembre de 2001, quedando la suma fija establecida en \$1.350 millones. Con posterioridad al cambio de autoridades nacionales se firmó un nuevo pacto entre los gobernadores provinciales y la Nación. En este nuevo documento la Nación se comprometió a coparticipar el 30% del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios y se eliminaron las sumas fijas que servían de piso y techo al monto mensual que la Nación debía transferir a las Provincias. En este último acuerdo se firmó un compromiso a cumplir catorce puntos

La gravedad de la recesión permite prever que, a pesar de esta reducción y otras que están previstas en el proyecto de ley de presupuesto, resultará de muy difícil cumplimiento este compromiso, y la sobreestimación de recursos que hemos analizado en el apartado anterior se trasladará también a los gobiernos provinciales, que presupuestarán gastos que no podrán cumplir. En el Proyecto de Presupuesto 2003 se han calculado incrementos demasiado optimistas en algunos impuestos que son fundamentales para el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos. Un ejemplo claro de esto es el incremento del 61.8% en términos nominales de la recaudación del IVA, que en un contexto con un 22% de inflación anual y con una recuperación del consumo del 3,2%, es de difícil cumplimiento. En igual sentido, otro de los aumentos considerables es el de los Impuestos Internos Coparticipados que está proyectado en un 29%.

Tabla 11: Estimación de Recursos Transferidos a Provincias
en millones de pesos

Impuesto	2002	2003	Diferencia
Ganancias	2877	3670	27,6%
IVA	7153	11420	59,7%
Internos Coparticip.	829	1061	28,0%
Gcia. Mínima Presunta	235	400	70,2%
Monotributo	67	82	22,4%
Bs. Personales	272	517	90,1%
ITF	560	1091	94,8%
Otros	106	154	45,3%
TOTAL	12099	18395	52,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto 2003

Es importante destacar que la recaudación tributaria nacional se basa cada vez más en impuestos como las Retenciones a las Exportaciones (que representan alrededor de un 14% del total), el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (que se coparticipan únicamente en un 30% y en la Inflación (que incrementa impuestos como el IVA pero disminuye otros como el Impuesto a las Ganancias). Esto lleva a un incremento del desequilibrio vertical entre Nación y Provincias que seguramente provocará un desfinanciamiento en las Provincias con la posterior necesidad de efectuar mayores transferencias, o en su defecto, recortes sin mecanismos claros que los regulen. Otra posibilidad es que estos desajustes surgidos de la sobreestimación de recursos se cubran con emisión de cuasimonedas con los efectos nocivos analizados anteriormente.

En Argentina, una mejor estimación de los recursos generaría dos efectos positivos importantes. Por un lado, que sea necesario realizar menores ajustes de gasto durante la ejecución y por otro lado que la ley de presupuesto que finalmente se apruebe sea más creíble tanto para los organismos internacionales, como para la sociedad en general. Cabe señalarse que la magnitud de la crisis hace imprescindible la sanción en el Honorable Congreso de la Nación de un Presupuesto que contemple transferencias intergubernamentales alcanzables, y torna impostergable la reforma al sistema de coparticipación vigente, transfiriéndoles a las provincias mayores potestades tributarias para disminuir su dependencia de los recursos nacionales.