

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA **1° TRIMESTRE DE 2003**

Abril 2003

Documento de Trabajo N°4

Autores: Laura Malajovich
Daniela Dborkin

EJECUCIÓN DEL PRIMER TRIMESTRE PRESUPUESTO 2003

El Presupuesto Nacional es una herramienta utilizada por el gobierno para administrar los recursos recaudados, controlar el cumplimiento de objetivos y rendir cuentas a la sociedad. Sin embargo, desde que se decide cómo se va a distribuir, hasta que se reparte efectivamente, son muchas las modificaciones que se realizan. Es por eso que se hace necesario no solamente analizar la Ley de Presupuesto sino realizar un seguimiento que permita conocer cómo se utilizan realmente los recursos públicos.

Este informe tiene por objeto hacer un aporte al monitoreo del Presupuesto, a fin de que los ciudadanos puedan conocer en qué se gastan los recursos que se recaudan a través de los impuestos. Así, se analizarán primero los ingresos que obtuvo el Estado y la reasignación del gasto en el primer trimestre del año.

Con respecto a los ingresos, en el primer trimestre el nivel de recaudación estaría en línea con las metas fiscales propuestas en 2002. Pero la situación podría forzar a mayores ajustes si la economía no se reactiva. Por el lado de los gastos, la reasignación del Presupuesto 2003 demuestra el alto grado de discrecionalidad, la imprevisibilidad y la falta de transparencia con que se manejan los recursos públicos.

LOS RECURSOS

Los recursos tributarios junto a las contribuciones a la Seguridad Social fueron estimados en la Ley de Presupuesto en \$58.386 millones. Como se muestra en el **Cuadro 1**, en el primer trimestre **se recaudó el 26% de ese monto** (un cuarto del total), es decir, \$15.077 millones. Sin embargo, esto no quiere decir que en los próximos tres trimestres el comportamiento de la recaudación se mantenga. En la Ley de Presupuesto 2003 se estiman los ingresos que se recaudarán a lo largo del año. Dado que tales proyecciones se basan en ciertos supuestos macroeconómicos, si estos no se cumplen los ingresos efectivos podrían ser menores a los previstos. En particular, es poco probable que se cumplan las estimaciones del tipo de cambio de 3,63 pesos por dólar y del aumento de precios minoristas del 23% y mayoristas del 20%. Esto podría implicar una sobreestimación de los recursos provenientes de retenciones a las exportaciones y de otros impuestos afectados por la inflación, tales como IVA y Ganancias.

Cuadro 1: Ingresos tributarios estimados en la Ley de Presupuesto 2003 y recaudados en el 1° Trimestre

En millones de pesos

Recursos Tributarios y Seg. Social	Ley de Presupuesto 2003	Recaudado 1° Trimestre	% acumulado
Ganancias	7.092	2.682	38%
Valor Agregado	12.320	4.540	37%
Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias	6.255	1.331	21%
Sobre el Comercio Exterior	13.195	2.432	18%
Otros ingresos tributarios	7.804	1.695	22%
Contribuciones a la Seguridad Social	11.720	2.397	20%
Total Recursos tributarios y Seg. Social	58.386	15.077	26%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de la Ley de Presupuesto 2003 y de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía

En los tres primeros meses del año, la recaudación tributaria ascendió a \$15.077 millones de pesos. Como se muestra en el **Cuadro 2**, en relación al primer trimestre de 2002, se observa un incremento nominal de \$5.589 millones, que equivalen a una suba del 59%. Sin embargo, teniendo en cuenta la inflación existente en el período y valorando la recaudación del primer trimestre en 2003 en pesos constantes del primer trimestre de 2002, se encuentra que la diferencia real es de \$2.749 millones, los que representan un aumento del 29%. Es decir, si bien la recaudación aumentó respecto del año anterior, la capacidad de compra de tal aumento de la recaudación se ve disminuida por el aumento del nivel de precios.

Cuadro 2: Comparación recaudación 2003 – 2002.

En millones de pesos

Impuesto	1 trim 02	1 trim 03	Variación Nominal 1 trim 03- 1 trim 02	1 trim 03 real*	Variación Real 1 trim 03- 1 trim 02
DGI (Excl. Sist. Seg. Social)	7.313	10.248	40,1%	8.318	13.7%
Ganancias	1.572	2.682	70,6%	2.177	38.5%
IVA neto	2.950	4.207	42,6%	3.415	15.8%
Internos Coparticipados	396	498	25,9%	404	2.2%
Ganancia Mínima Presunta	102	155	52,4%	126	23.6%
Bienes Personales	118	96	-18,3%	78	-33.7%
Créditos y Débitos	977	1331	36,2%	1.081	10.5%
Combustibles	928	929	0,1%	754	-18.7%
Otros Impuestos	271	349	28,7%	283	4.5%
Sistema de Seg. Social	1.872	2.397	28,0%	1.946	3.9%
Comercio Exterior	303	2.432	701,7%	1.974	550.8%
Total Recursos Tributarios	9.489	15.077	58,9%	12.238	29.0%

* en pesos del primer trimestre 2002

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

El impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias, los impuestos sobre el comercio exterior y el impuesto a las transacciones financieras contituyeron las principales fuentes de ingresos. En conjunto, estos tributos representaron más del 70% de la recaudación del período bajo análisis, como se desprende del **Cuadro 3**.

Cuadro 3: Principales Impuestos Primer Trimestre 2003

En millones de pesos

Impuestos	Enero	Febrero	Marzo	Acumulado Ene-Mar	% sobre total
IVA	1.686	1.354	1.498,9	4.539	30%
Ganancias	1.095	803	783,3	2.682	18%
Comercio Exterior	815	743	874,1	2.432	16%
Transacciones Financieras	516	395	420,9	1.331	9%
Otros	1.487	1.359	1.246,2	4.092	27%
Total	5.600	4.654	4.823	15.077	100%

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

LOS GASTOS

Si bien el Congreso Nacional es el encargado de aprobar el Presupuesto Nacional, el Poder Ejecutivo se encuentra habilitado para realizar modificaciones. De acuerdo al artículo 16 de la Ley de Presupuesto 2003, el jefe de gabinete se encuentra autorizado a realizar cambios en la distribución inicial del gasto siempre y cuando los mismos no afecten el monto del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto, entre otras cosas. Sin embargo, mediante el decreto 435/2003 del 28 de febrero, se exceptúa al Poder Ejecutivo de tal restricción hasta la finalización del ejercicio 2003. De esta manera, se da luz verde a cualquier modificación que el Gobierno quiera realizar, aumentando así la discrecionalidad y perjudicando la transparencia en la asignación de los recursos públicos.

Respecto a lo sucedido en el primer trimestre de este año, se observan modificaciones en el Presupuesto inicial: **habiendo pasado tan sólo tres meses desde la sanción de la Ley de Presupuesto 2003, ya se realizó un ajuste de \$244 millones.** Si bien la variación total es pequeña en relación al monto total del Presupuesto (-0,4%), mirando en detalle se pueden observar reasignaciones de importancia. Como se muestra en el **Cuadro 4** hubo tanto funciones que se vieron beneficiadas por aumentos de sus partidas como afectadas por las caídas en sus correspondientes presupuestos. En muchos casos, se efectuaron transferencias entre programas, que, si bien no tuvieron incidencia en el resultado final, introdujeron cambios en la distribución original de los recursos públicos.

Administración Gubernamental

- ✓ Relaciones Interiores fue la función que más incrementó su gasto en lo que va del año. Este aumento de \$53 millones se destinó exclusivamente al programa “Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático”, que maneja la ejecución de actos electorales. Este aumento fue realizado sin una fundamentación satisfactoria: además, ya el año pasado se sabía que habría elecciones este año, por lo que esta reasignación de partidas despierta la inquietud si estos fondos se utilizaron con fines políticos electorales. De este monto, \$27 millones provienen del programa Administración Financiera del Ministerio de Economía, \$10 millones de la actividad “Elecciones 2003” del Estado Mayor General del Ejército y \$9 millones del Fuero Electoral de la Justicia Federal.
- ✓ Administración Fiscal se comportó en sentido contrario: fue la función que más disminuyó dentro de la Administración Gubernamental. El programa afectado por esta caída es “Administración Financiera”, que constituye una variable de ajuste que se incrementa o reduce de acuerdo a las necesidades. Durante 2002 este programa tuvo grandes oscilaciones para finalizar con un aumento de \$17 millones, y en lo que va del año se redujo en \$52 millones.
- ✓ En el caso de Relaciones Exteriores, el programa “Acciones Diplomáticas de Política Exterior” cayó \$36 millones luego de haber presentado un incremento de \$73 millones respecto a 2002. Esta caída se puede relacionar con la revaluación del peso en los primeros meses del año, que disminuyó los costos en pesos de aquellos servicios que deben ser abonados en moneda extranjera.
- ✓ Las actividades referentes a Justicia fueron beneficiadas con las modificaciones realizadas al Presupuesto en el primer trimestre: el monto destinado a las

actividades centrales del Consejo de la Magistratura y del Ministerio de Justicia aumentó en \$24 millones.

- ✓ La función Legislativa también se incrementó (\$14 millones), debido al aumento de las transferencias destinadas principalmente a dos organismos internacionales: el Parlamento Latinoamericano y la Unión Interparlamentaria.

Servicios de Defensa y Seguridad

- ✓ La función Defensa se vio afectada principalmente por cambios en el gasto de la capacidad operacional del Ejército, de las Fuerzas Armadas y de la Fuerza Aérea, que aumentó \$170 millones respecto a 2002 en lugar de los \$191 millones de incremento que se habían presupuestado para 2003. Como en el caso de Relaciones Exteriores, dado que esta función tiene parte de su gasto en moneda extranjera, la revaluación del peso pudo haber incidido en esta reducción.
- ✓ En el Sistema Penitenciario, el aumento de \$20 millones se dirigió a las actividades de dirección y administración del programa “Actividades Comunes al Servicio Penitenciario Federal”, que subieron en \$18 millones.
- ✓ Respecto al área de Seguridad Interior, el programa que se incrementó es “Conducción y Supervisión de la Seguridad Interior”, que subió en \$10,6 millones los recursos destinados a la Protección Civil y a la Prevención de Emergencias.

Servicios Sociales

- ✓ Las Jubilaciones y Pensiones fueron las más perjudicadas por las modificaciones al Presupuesto: disminuyeron en \$254 millones y constituyen la principal causa de la reducción total del Presupuesto. Si bien se trata de una función del gasto que se incrementó en el Presupuesto 2003, este recorte hace que este aumento sea menor. La caída más significativa la sufrió el programa “Prestaciones Previsionales”, que se redujo en \$196 millones. También hubo disminuciones en los programas “Prestaciones de Previsión Social” (-\$36 millones) y en “Administración de Beneficios Previsionales” (-12 millones). La dificultad para acceder a la información pública impide por el momento establecer el motivo que originó estos recortes.
- ✓ Otros cambios importantes ocurrieron en el interior de Educación y Cultura. Si bien en su totalidad esta partida experimentó un incremento de \$21 millones, en su interior se produjeron transferencias: \$35 millones que se quitaron del programa “Desarrollo de la Educación Superior” se utilizaron para financiar el aumento de \$57 millones en el programa “Infraestructura y Equipamiento Escolar” (equivalente al 114% de su presupuesto inicial). Por la decisión administrativa 12/03 “Desarrollo de la Educación Superior” disminuía los \$57 millones necesarios para financiar el mayor gasto en “Infraestructura y Equipamiento”, pero posteriormente el decreto 435/03 le reasignó \$22 millones a fin de no alterar las asignaciones en concepto de Incentivos a los Docentes Investigadores.
- ✓ El gasto en Promoción y Asistencia Social, más allá de que en su totalidad no se vio modificado de gran manera, sufrió variaciones en su interior. Así, se encuentra una reducción de \$141 millones en el Programa “Emergencia Alimentaria”

(equivalente al 36% de su presupuesto inicial) que se utilizó para financiar incrementos de \$99 millones en el programa “Atención de Grupos Vulnerables” y de \$42 millones en las “Prestaciones Participativas Comunitarias”, que representan el 44% y el 78% de las respectivas asignaciones originales.

Servicios Económicos

- ✓ Como se muestra en el **Cuadro 4**, el aumento de esta finalidad se origina en el gasto destinado a Transporte. Dentro de esta función, los principales cambios ocurrieron en el programa “Apoyo a la Actividad Aérea Nacional”, que aumentó en \$4,2 millones y en el programa “Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas”, que subió en \$4,1 millones.

Servicios de la Deuda Pública

- ✓ Respecto a la caída en los Servicios de la Deuda Pública, el origen se encuentra en los recursos asignados al pago de las deudas directas que enfrenta la Administración Central del Gobierno Nacional, que disminuyeron en \$27,6 millones (equivalentes al 0,2% de los recursos destinados inicialmente a esta función del gasto). En este caso también ejerció influencia la apreciación del peso n lo que va del año, ya que se redujo la cantidad de pesos necesaria para hacer frente a los pagos en moneda extranjera.

Todas estas cifras se presentan en el cuadro 4 a continuación.

Cuadro 4: Evolución del gasto por función. En millones de pesos

FUNCION DEL GASTO	Presupuesto 2003 Inicial	Presupuesto 2003 al 31 de marzo	Variación	
			Monto	%
Administración Gubernamental	3.712	3.722	10	0,27%
Relaciones Interiores	1.308	1.362	54	4,12%
Administración Fiscal	161	110	(52)	-32,07%
Relaciones Exteriores	631	593	(38)	-6,05%
Judicial	877	901	25	2,80%
Legislativa	350	366	17	4,81%
Dirección Superior Ejecutiva	259	262	3	1,02%
Control de la Gestión Pública	51	54	3	5,13%
Información y Estadística Básicas	75	74	(0)	-0,60%
Servicios de Defensa y Seguridad	4.335	4.338	2	0,06%
Defensa	2.331	2.302	(29)	-1,25%
Sistema Penal	189	209	20	10,68%
Seguridad Interior	1.587	1.598	11	0,72%
Inteligencia	228	228	-	0%
Servicios Sociales	37.345	37.111	(234)	-0,63%
Seguridad Social	22.193	21.939	(254)	-1,14%
Educación y Cultura	3.157	3.178	21	0,67%
Salud	3.669	3.671	2	0,05%
Ciencia y Técnica	784	782	(2)	-0,26%
Promoción y Asistencia Social	2.845	2.844	(1)	-0,05%
Trabajo	3.808	3.808	-	-0,01%
Vivienda y Urbanismo	702	702	-	0%
Agua Potable y Alcantarillado	187	187	-	0%
Servicios Económicos	2.392	2.398	6	0,23%
Transporte	1.279	1.285	6	0,45%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	73	74	1	1,90%
Agricultura	252	251	(1)	-0,51%
Energía, Combustibles Y Minería	456	456	-	-0,02%
Comunicaciones	103	103	-	0%
Ecología y Medio Ambiente	87	87	-	-0,12%
Industria	113	113	-	-0,02%
Seguros y Finanzas	27	27	-	-0,01%
Deuda Pública	13.974	13.946	(28)	-0,20%
TOTAL	61.758	61.514	(244)	-0,40%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de la Ley de Presupuesto 2003 y de la Dirección Nacional del Gasto Social Consolidado

CONCLUSIONES

A pesar de que en el primer trimestre se alcanzó un cuarto de la recaudación tributaria prevista para todo el año, es posible que no se alcance la meta de recaudación ya que los supuestos en los que se basa (por ejemplo inflación y tipo de cambio) no están en línea con lo proyectado hace un año. No obstante, una reactivación económica podría favorecer el cumplimiento de la meta de recaudación. Sin esa reactivación, el próximo gobierno se podría enfrentar a la necesidad de realizar un ajuste mucho mayor al realizado en el primer trimestre de ejecución del presupuesto.

El proceso presupuestario establece que primero el Poder Ejecutivo envía el Presupuesto al Congreso Nacional, quien lo aprueba con forma de ley con algunas modificaciones. Pero luego, el Poder Ejecutivo puede seguir introduciendo cambios, lo cual le otorga un alto grado de discrecionalidad en la reasignación de los recursos. La probabilidad recién mencionada de que deban realizarse mayores ajustes en caso de no alcanzarse la recaudación estimada es un claro ejemplo de la necesidad de encontrar un equilibrio entre el grado de discrecionalidad en el manejo de los fondos por parte del Poder Ejecutivo y la flexibilidad que éste requiere, a fin de lograr un manejo eficiente de los recursos públicos.

En un momento en que las instituciones están cuestionadas es muy importante conocer las cuentas públicas, que muestran lo qué está pasando con el dinero de cada uno de los ciudadanos. ***La exigencia de transparencia y el control de los recursos públicos son mecanismos que tiene la sociedad civil para lograr una menor discrecionalidad y una mayor eficiencia en la asignación de sus recursos.***