

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

1^{ER} SEMESTRE DE 2003

Septiembre 2003

Documento de Trabajo N° 5

Coordinación: Luciana Díaz Frers
Equipo de trabajo: Daniela Dborkin
Laura Malajovich
Federico Marongiu

Información sobre CIPPEC

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

RESUMEN EJECUTIVO

Si se quiere conocer cómo se utilizan los ingresos que percibe el Estado a través de los impuestos que pagan los ciudadanos y para detectar cambios en las prioridades del gobierno, es fundamental realizar un seguimiento detallado del presupuesto a lo largo del año. En los primeros 6 meses de 2003, el monto total del Presupuesto Nacional varió apenas (cayó 0,4%), pero en su interior se encuentran cambios significativos:

- ✓ Se produjo una disminución de \$974 millones (7%) en el presupuesto destinado a los servicios de la deuda. Esta baja fue posible debido a la caída del tipo de cambio, que hizo que fueran necesarios menos pesos para hacer frente a obligaciones en moneda extranjera.
- ✓ Esta reducción del presupuesto destinado al pago de la deuda pública dio lugar a un aumento en otras partidas del gasto. Si se computa el gasto sin el pago de la deuda pública, se observa un aumento de más de \$750 millones respecto al aprobado por el Congreso Nacional (es decir, un 1,6%). Esto implica que se realizó una importante reasignación del gasto.
- ✓ El presupuesto de Seguridad Interior registra el mayor incremento de todos, con una suba de \$241 millones (128%). Este incremento se relaciona en su totalidad con el programa Otras Asistencias Financieras, que no tiene ningún gasto realizado en el período analizado. Surge el interrogante de por qué se aumenta en semejante magnitud una partida que aún no gastó nada de lo asignado inicialmente.
- ✓ Las obras públicas también registraron importantes aumentos, tanto las destinadas al Transporte (que aumentaron en \$164 millones) como a Vivienda y Urbanismo (que subieron en \$76 millones).
- ✓ Otro incremento considerable se encuentra en el presupuesto destinado a la ejecución de actos electorales, que se incrementó en \$87 millones (equivalentes al 216% de su presupuesto inicial). Este aumento resulta llamativo, dado que cuando se elaboró el presupuesto ya se sabía que éste era un año electoral.
- ✓ Salud y Promoción y Asistencia Social –dos áreas que se dedican principalmente a atender a los sectores más necesitados de la población- no fueron “beneficiadas” en la reasignación del gasto: el presupuesto de Salud cayó en \$7 millones (-0,2%) y el de Promoción y Asistencia Social subió en apenas \$12 millones (+0,4%)
- ✓ En cuanto a los gastos efectivamente realizados, en los primeros seis meses del año se comprometieron obligaciones de pago por el 41% del monto total del presupuesto vigente al 30 de junio, encontrándose importantes subejecuciones en el gasto social: Salud sólo lleva gastado el 32 % y Promoción y Asistencia Social sólo el 33% de los montos totales vigentes al 30 de junio.
- ✓ En cuanto a los recursos, en el primer semestre del año se recaudó casi el 60% de los ingresos previstos para todo el año, siendo los impuestos a las ganancias y al valor agregado los que más acumularon respecto a la estimación inicial.

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

1^{ER} SEMESTRE 2003

INTRODUCCIÓN

El presupuesto público tiene una enorme influencia sobre la vida cotidiana de los ciudadanos dado que cumple tres funciones centrales: asigna bienes públicos a la ciudadanía, redistribuye los ingresos y define las prioridades de gasto. Idealmente, el presupuesto debería ser una expresión de las preocupaciones, intereses y necesidades de la población.

El Congreso Nacional es el encargado de aprobar la Ley de Presupuesto, sobre la base del proyecto de ley que elabora el Poder Ejecutivo. Una vez aprobado el presupuesto, el Poder Ejecutivo tiene facultades para modificarlo, las que se encuentran sujetas a restricciones impuestas por la Ley de Administración Financiera. Sin embargo, el decreto 435/2003 del mes de febrero exceptúa al Poder Ejecutivo de tales restricciones y lo deja en libertad de realizar las modificaciones que considere necesarias.¹

¿Por qué es importante analizar la ejecución presupuestaria? Principalmente, porque permite conocer cómo se utilizan *efectivamente* los ingresos que percibe el Estado a través de los impuestos que pagan los ciudadanos y detectar cambios en las prioridades del gobierno con relación al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso. Es de destacar que, dado que el presente informe se refiere a los primeros seis meses del año, los cambios en las prioridades corresponden al gobierno del ex presidente Eduardo Duhalde y no al del actual mandatario, Néstor Kirchner.

Adicionalmente, el seguimiento del presupuesto es un mecanismo que incrementa la responsabilidad en la rendición de cuentas del gobierno. Una mayor participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario instará al gobierno a ser más responsable tanto en la elaboración y ejecución del presupuesto como en la rendición de cuentas, dado que encontrará a la población interesada en que el proceso se lleve adelante de forma eficiente y transparente.

En este trabajo se analiza la ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional en el primer semestre de 2003. Por un lado, se estudia el gasto nacional, tanto en lo que respecta a los cambios en el presupuesto asignado para 2003 como lo que se refiere al gasto efectivamente realizado en los primeros seis meses del año. Por otro lado, se analiza la recaudación acumulada en el mismo período a fin de evaluar qué rubros de ingresos fueron los más importantes y si se podrán cumplir las metas estipuladas en el presupuesto inicial.

¹El artículo 16 de la Ley 25.725 (Ley de Presupuesto 2003) faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado, pero **con sujeción al artículo 37 de la Ley N° 24.156 (del año 1992)**. Este artículo reserva al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, el monto del endeudamiento previsto, los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades, entre otras cosas. Sin embargo, el decreto 435/2003 establece que "la facultad otorgada al Jefe de Gabinete de Ministros por el Artículo 16 de la Ley N° 25.725 para efectuar reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la citada Ley, se dispondrá hasta la finalización del Ejercicio 2003 **sin sujeción al Artículo 37 de la Ley N° 24 156**".

Algunas dificultades para realizar el seguimiento presupuestario

Llevar adelante el seguimiento del presupuesto no es tan sencillo como debería. Por un lado, existen importantes trabas para acceder a los datos necesarios y, por el otro, una vez que se consigue la información, dada la manera en que se presenta, su análisis resulta complejo.

Un ejemplo ilustrativo es que los decretos o decisiones administrativas a través de los cuales el Poder Ejecutivo modifica el presupuesto suelen publicarse en el Boletín Oficial sin las planillas anexas, que es en donde se detallan los cambios que se introducen. Para conseguir esta información hay que acercarse a la sede del Boletín Oficial y pagar \$0,50 por cada fotocopia que quiera realizarse de las mismas, lo que implica altos costos, ya que hay decretos con una gran cantidad de planillas anexas. Por ejemplo, el decreto 435/2003, que introduce numerosas modificaciones, tiene más de 150 planillas, por lo que el costo de acceder al total de la información es superior a los \$75.²

Otro ejemplo de la complejidad para realizar el seguimiento del presupuesto es que en el *Sitio de Consulta para el Ciudadano sobre el Presupuesto Nacional* –al que se accede desde la página del Ministerio de Economía – se encuentra información actualizada del presupuesto desagregada en distintas clasificaciones, pero no se realizan comparaciones con el presupuesto inicial aprobado en el Congreso. Es decir que no se pueden conocer los cambios que introduce el Poder Ejecutivo al presupuesto, solamente con la información allí expuesta.³

Dados estos obstáculos para analizar la evolución del presupuesto, es muy grande el esfuerzo que debe hacer un ciudadano particular para conocer en cierto grado de detalle qué está sucediendo con los recursos y los gastos públicos. Este informe tiene por objeto disminuir el costo de tal esfuerzo para los ciudadanos, dando cuenta de las principales modificaciones y resaltando los puntos más llamativos de la ejecución del Presupuesto 2003.

² Si bien se pueden consultar las planillas en la sede del Boletín Oficial sin necesidad de sacar las fotocopias, esto dificulta un análisis profundo de las mismas.

³ Es posible acceder por separado a las planillas anexas al presupuesto inicial y realizar comparaciones particulares, pero resultaría una tarea sumamente ardua comparar cada uno de los programas.

LOS GASTOS

Al analizar el comportamiento del gasto nacional en los primeros seis meses del año, hay que tener en cuenta dos elementos:

1. Las modificaciones que se realizan sobre el presupuesto inicial: el Poder Ejecutivo realiza modificaciones en los presupuestos asignados a los diferentes programas nacionales, afectando el monto anual destinado a los mismos.
2. La ejecución efectiva del Presupuesto: si bien cada programa tiene asignado un determinado monto o *crédito* para todo el año, resulta conveniente analizar cuánto se ha gastado efectivamente en el primer semestre, a fin de determinar si existe una tendencia a la sobre o subejecución del presupuesto.

CUADRO 1. Presupuesto Nacional 2003 por finalidad. En millones de pesos.

Finalidad	Monto inicial	Monto vigente al 30-06	Diferencia		Devengado como % de vigente
			Monto	%	
Administración Gubernamental	3.712	3.906	194	5,2%	47%
Servicios de Defensa y Seg.	4.335	4.517	182	4,2%	49%
Servicios Sociales	37.345	37.543	198	0,5%	44%
Servicios Económicos	2.392	2.575	183	7,6%	36%
SUBTOTAL	47.784	48.540	756	1,6%	44%
Deuda Pública	13.974	13.000	-974	-7%	29%
TOTAL	61.758	61.541	-218	-0,4%	41%

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

Como puede observarse en el **Cuadro 1**, pasados seis meses de la aprobación inicial del Presupuesto 2003, el monto total anual del mismo es inferior en \$218 millones al aprobado por el Congreso Nacional. Si bien esta disminución equivale a apenas 0,4% del presupuesto aprobado por el Congreso, se han producido reasignaciones del gasto que conviene analizar para comprender ciertos cambios en las prioridades del gobierno.

Con respecto a la ejecución del gasto presupuestado, también del **Cuadro 1** se desprende que al 30 de junio se devengó el 41% del presupuesto total. Según se observa en el cuadro, el presupuesto destinado al pago de los servicios de la deuda pública es el que tiene el mayor porcentaje de subejecución, debido a la renegociación de la deuda con los organismos internacionales. Como se verá más adelante, existe también una fuerte subejecución en ciertos programas sociales.

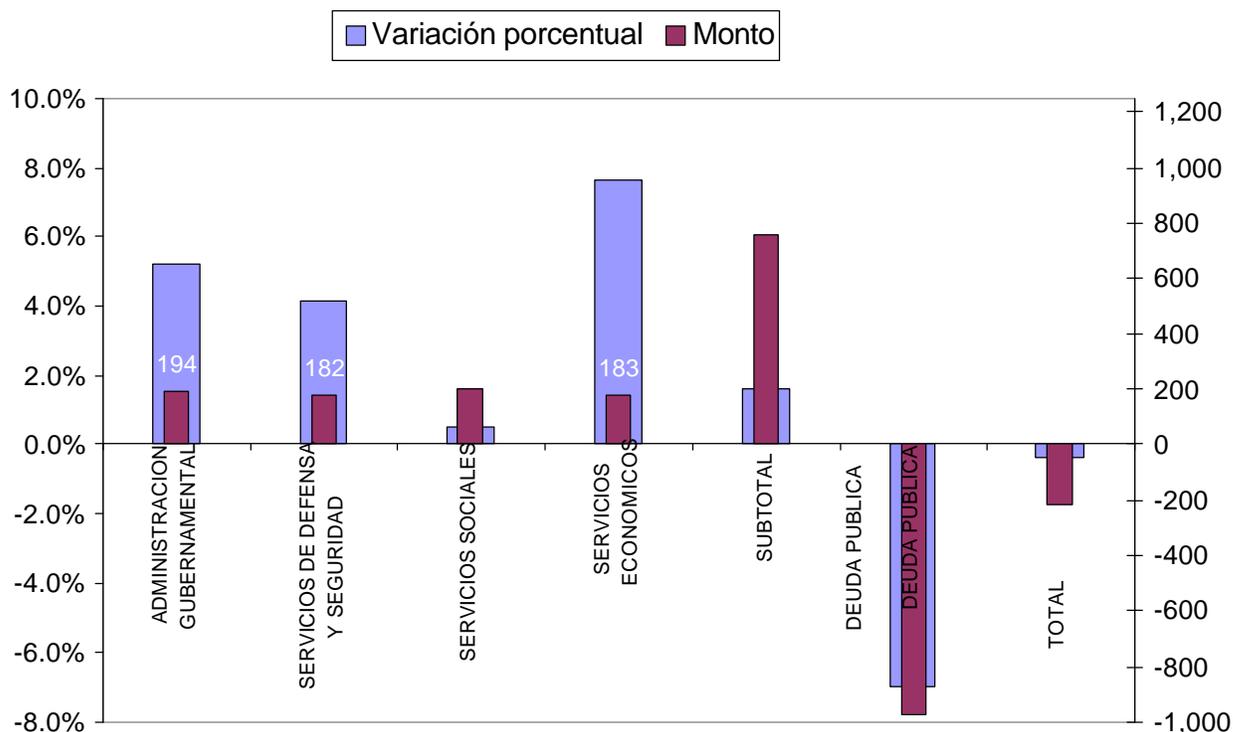
La principal modificación al presupuesto anual se encuentra en los recursos destinados al pago de intereses de la deuda, que disminuyeron en \$974 millones (equivalentes al 7% del presupuesto inicial). Esta reducción fue posible gracias a la apreciación del peso que tuvo lugar en la primera mitad del año: dado que el presupuesto fue elaborado con una

proyección del tipo de cambio (\$3,63 por dólar) mayor a la estimada actualmente (cercana a \$3 por dólar), la cantidad de pesos necesaria para hacer frente al pago de deuda en moneda extranjera es menor a la prevista inicialmente.

Esta posibilidad de reducir el presupuesto destinado al pago de la deuda pública facilitó el aumento de otras partidas del gasto. Si bien la variación entre el presupuesto vigente y el inicial es casi nula (-0,4%), cuando se computa el gasto sin el pago de la deuda pública, este aumenta en más de \$750 millones respecto al aprobado por el Congreso Nacional (es decir, en 1,6%).

El **Gráfico 1** muestra la variación entre el presupuesto total anual inicial y el vigente al 30 de junio. Como allí se observa, se produjo una reasignación desde recursos destinados al pago de la deuda pública hacia otras finalidades. Si bien en términos absolutos el gasto en servicios sociales es el que más aumenta (\$198 millones) no sucede lo mismo si se observan las variaciones porcentuales, en donde el mayor aumento se registra en los Servicios Económicos. Además, hay que destacar que dentro del incremento del gasto en servicios sociales existe un aumento de casi \$50 millones en seguridad social, por lo que el aumento en la finalidad del gasto que se destina a atender la pobreza es mucho menor.

GRAFICO 1. Variación del Presupuesto Nacional en el primer semestre por finalidad. En porcentaje y en millones de pesos.



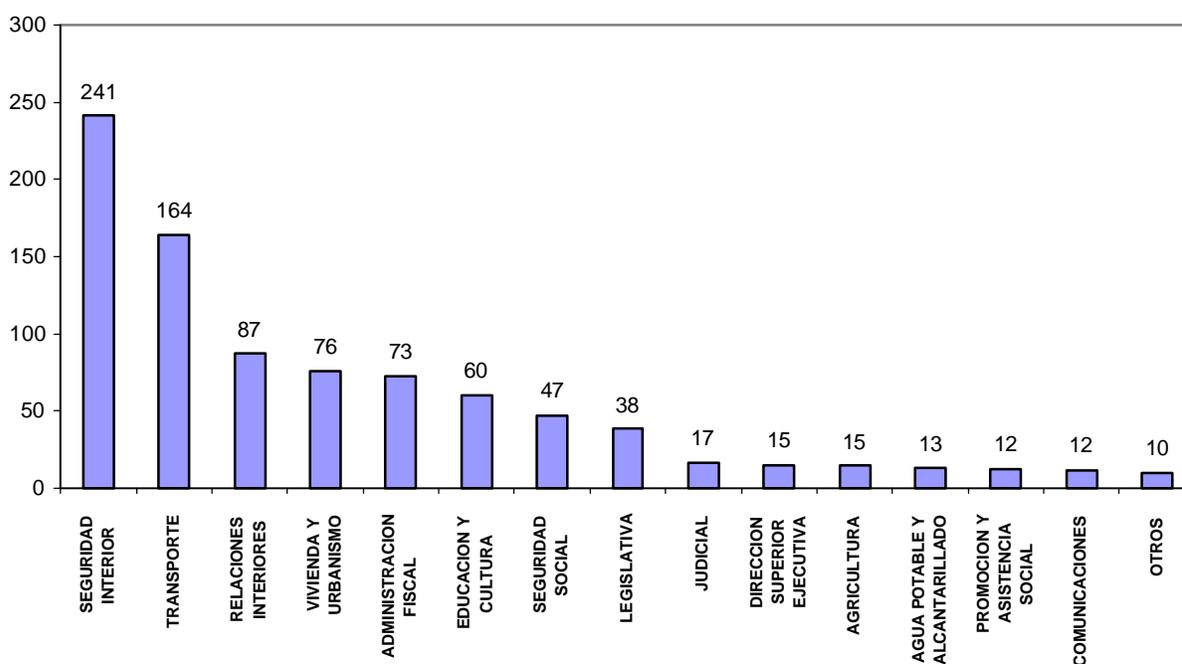
Fuente: elaboración CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía.

Otro aspecto a tener en cuenta al analizar la evolución del presupuesto en el primer semestre es que la inflación proyectada en el presupuesto (23%) resultó mayor a la estimada actualmente (desde diciembre 2002 a agosto de 2003 se acumula una inflación de 2,5%)⁴. Esto significa que los recursos asignados a cada programa tienen un mayor poder de compra respecto al previsto al momento de la aprobación del presupuesto. Es decir que el aumento en el crédito vigente sumado al efecto de la menor inflación implica un aumento doblemente reforzado en el gasto comprometido para 2003.

¿Cuáles fueron las áreas que más incrementaron su presupuesto anual? Como puede observarse en el **Gráfico 2**, los principales aumentos en el presupuesto se encuentran en las áreas de seguridad interior, transporte, relaciones interiores, vivienda y urbanismo, administración fiscal y educación y cultura. En conjunto, la suba en estos seis sectores alcanza los \$701 millones.

GRAFICO 2. Los aumentos en el Presupuesto Nacional en el primer semestre.

En millones de pesos



¿Qué pasó en el interior de cada área?

Administración Gubernamental

- ✓ El principal aumento se encuentra en el presupuesto destinado a la **Ejecución de Actos Electorales**, que subió en \$87 millones (equivalentes al 216% del presupuesto anual inicial). El aumento de esta partida resulta llamativo, dado que desde el momento en que se elaboró el presupuesto ya se sabía que éste iba a ser un año electoral. Además, es de destacar que parte de este aumento (\$23 millones) se realizó por el decreto 1148/2003 del 12 de mayo con la justificación

⁴ Índice de Precios al Consumidor, INDEC.

de la segunda vuelta electoral presidencial prevista para el 18 del mismo mes, que finalmente no se llevó a cabo y el gasto sin embargo no disminuyó.

- ✓ Otro incremento importante se encuentra en la actividad de conducción del **Sistema de Administración Financiera**, que subió en más de \$70 millones. Un interrogante que se plantea en este punto es por qué aumenta un programa que, al 30 de junio, solo tiene gastado el 5% de su presupuesto.
- ✓ Los **gastos legislativos y judiciales** también tuvieron aumentos. En cuanto al primero, el incremento se produjo en la Cámara de Diputados, al subir en \$39 millones el presupuesto del programa “Formación y Sanción Legislativa”. Respecto al segundo, se incrementaron en casi \$12 millones (equivalentes al 67% del presupuesto inicial) las actividades centrales del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y en casi \$8 millones (8%) las del Consejo de la Magistratura.
- ✓ Otra suba se encuentra en el programa **Prensa y Difusión de Actos de Gobierno**, que pasó de \$24 millones a \$33 millones
- ✓ En sentido contrario, el presupuesto destinado a **Relaciones Exteriores** tuvo una disminución de \$34 millones. En este caso, la modificación al presupuesto inicial puede relacionarse con la apreciación del peso, ya que se trata de un área con gran parte de su gasto en moneda extranjera.

Servicios de Defensa y Seguridad

- ✓ El presupuesto de **Seguridad Interior** registra el mayor incremento de todos, con una suba de \$241 millones, incremento que se relaciona en su totalidad con el programa Otras Asistencias Financieras, que no tiene ningún gasto realizado en el período analizado. Surge el interrogante de por qué se aumenta en semejante magnitud una partida que aún no gastó nada de lo asignado inicialmente.
- ✓ Por el contrario, el gasto anual en **Defensa** sufrió una reducción de \$64 millones, con disminuciones en los presupuestos de todos los programas. Dado que se trata de un área con parte de sus gastos en moneda extranjera, al igual que en el caso de Relaciones Exteriores, la apreciación del peso pudo haber incidido en esta disminución del presupuesto.

Servicios Sociales

- ✓ Si bien el gasto en Servicios Sociales aumenta en casi \$200 millones, vale la pena analizar si estos incrementos se destinaron a las áreas del gasto que atienden a la población más necesitada. Esta duda se plantea ya que las funciones de Promoción y Asistencia Social y Salud, no se vieron beneficiadas por esta redistribución.
- ✓ **Promoción y Asistencia Social** tuvo un incremento de \$12 millones, que equivalen al 0,4% de su presupuesto inicial, mientras que el presupuesto destinado a **Salud** tuvo una caída de \$7 millones (0,2%). Asimismo, se trata de funciones que se encuentran fuertemente subejecutadas, dado que en el primer semestre del año sólo realizaron obligaciones de pago por el 32% y 33% de sus presupuestos vigentes respectivamente.

- ✓ Como anteriormente se mencionó, casi la cuarta parte del incremento en el área de servicios sociales se relaciona con el incremento en **Seguridad Social**. El incremento de \$47 millones en esta función del gasto se relaciona con los aumentos en las partidas destinadas al pago de las jubilaciones de la Policía Federal, del Servicio Penitenciario y de la Gendarmería Nacional.
- ✓ Por otra parte, si bien el presupuesto anual de **Educación y Cultura** registró un incremento de \$60 millones, este aumento se relaciona con un programa (Infraestructura y Equipamiento) que, pasados los seis primeros meses del año, sólo tiene ejecutado el 16% de su presupuesto.
- ✓ El presupuesto destinado a **Vivienda y Urbanismo** es el que más aumento experimentó dentro de esta finalidad, con una suba de \$76 millones que se relaciona principalmente con el incremento del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). En el caso de **Agua Potable y Alcantarillado**, el incremento de \$13 millones se relaciona principalmente con la suba del presupuesto destinado a las actividades de conducción del programa Recursos Hídricos.

Servicios Económicos

- ✓ **Transporte** fue la segunda función que más aumentó en el primer semestre del año. Esta suba se relaciona principalmente con el incremento de programas a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad, dado que los programas dedicados a la construcción y mantenimiento de rutas elevaron su presupuesto en \$109 millones y \$29 millones respectivamente.
- ✓ **Agricultura** también aumentó su presupuesto. En este caso, el incremento de \$15 millones estuvo relacionado con la suba en los recursos destinados al programa “Sanidad Animal”, a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

Deuda Pública

- ✓ Como ya se mencionó anteriormente, se redujo considerablemente el presupuesto destinado a hacer frente a los pagos de la deuda. La caída de \$974 millones en esta finalidad del presupuesto hizo posible aumentar el gasto en otras funciones sin que el monto total del presupuesto se incremente. Si bien esto fue posible por la apreciación del peso frente al dólar que tuvo lugar en la primera mitad del año, también fue posible por la débil restricción presupuestaria que supone estar en default con los acreedores privados.

En síntesis, el monto total del Presupuesto Nacional 2003 varió apenas en los primeros seis meses del año, pero en su interior se encuentran cambios significativos. Por un lado, se produjo una considerable caída en el presupuesto destinado al pago de deuda pública, y por el otro, aumentaron las partidas destinadas a actos electorales y obras públicas. El gasto en áreas cuya función principal es atender a los sectores más pobres de la población no resultó beneficiado en la reasignación del gasto, y, lo que es más, se encuentra fuertemente subejecutado. Por otra parte, no queda claro el motivo del aumento de dos partidas, “Otras Asistencias Financieras” y “Administración Financiera”, dado que se incrementan significativamente y al mismo tiempo se encuentran fuertemente subejecutadas.

LOS INGRESOS

Los ingresos del primer semestre de la Administración Nacional totalizaron \$34.855 millones, monto que representa un 56% de los ingresos estimados en la Ley de Presupuesto 2003, tal como se observa en el **Cuadro 2**.

CUADRO 2. Ingresos estimados y recaudados al primer semestre

Concepto	Ley de Presupuesto	Recaudado 1° Semestre	% acumulado
Ingresos tributarios	46.666	28.800	62%
Ganancias	7.092	7.231	102%
IVA	12.320	8.965	73%
Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias Sobre el Comercio Exterior	6.255	2.677	43%
Otros ingresos tributarios	13.195	5.464	41%
Otros ingresos tributarios	7.803	4.463	57%
Contribuciones a la seguridad social	11.720	4.474	38%
Ingresos no tributarios	1.522	738	48%
Otros ingresos	2.171	873	40%
TOTAL	62.079	34.885	56%

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

En cuanto a los ingresos tributarios, en el primer semestre acumularon el 62% respecto a lo previsto para todo el año. Para obtener este resultado fue de fundamental importancia la recaudación del Impuesto a las Ganancias, que se había estimado en la Ley de Presupuesto cerca de los \$7.100 millones y que en seis meses acumuló más del 100% de lo previsto para todo el año. Esto se debe principalmente a que se trata de un impuesto cuyos pagos principales se realizan en la primera mitad del año.

El IVA, impuesto central en el sistema tributario argentino, recaudó el 75% del total presupuestado. Aquí se notan los efectos de la diferencia entre el crecimiento proyectado de 3% para 2003 (este pronóstico fue realizado a mediados de 2002) y el crecimiento efectivamente observado, más cercano a 5,5% respecto de 2002.

Otros impuestos no tuvieron un desempeño tan bueno y en este caso es importante resaltar el comportamiento en la recaudación de las retenciones a las exportaciones, que en seis meses acumuló el 43% de lo presupuestado. Esto se debe a que en el Presupuesto 2003 los ingresos por este concepto se presupuestaron con un tipo de cambio de \$3,60 mientras que el tipo de cambio efectivamente observado en los primeros seis meses fue de cerca de \$3 por dólar.