

PROYECTO DE LEY PRESUPUESTO NACIONAL 2004*

Octubre 2003

Este trabajo forma parte de una serie de investigaciones que hemos venido elaborando entre **CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas) y **Grupo Sophia**, con relación a los sucesivos proyectos de leyes y las leyes de Presupuesto Nacional finalmente aprobadas por el Congreso de la Nación.

El presente informe, tiene como objetivo principal exponer en forma clara y sencilla los rasgos fundamentales del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2004, 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 se propone ser 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, Estados Unidos
Laura Malajovich	Lic. en Economía – UTDT Master en Políticas Sociales (en curso) – FLACSO
Luciana Díaz Frers	Lic. en Economía – UBA Master en Economía – LSE, Reino Unido Posgrado en Economía Internacional – KIEL, Alemania
Federico Marongiu	Lic. en Economía – UBA Master en Economía – UTDT
Emmanuel Abuelafia	Lic. en Economía – UNT Master en Economía – UDESA Mphil en Economía – Cambridge, Reino Unido
Daniela Dborkin	Lic. de Economía (en curso) – UBA

TABLA DE CONTENIDOS

Indice de Cuadros y Gráficos.....	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
<i>Introducción</i>	<i>4</i>
<i>¿Qué se aprueba en esta Ley de Presupuesto Nacional?.....</i>	<i>5</i>
<i>Principales Rasgos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004.....</i>	<i>7</i>
<i>Principales cambios en gastos y recursos.....</i>	<i>8</i>
LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS Y LA INFLACIÓN.....	10
<i>Consistencia de los supuestos macroeconómicos.....</i>	<i>10</i>
<i>Emisión monetaria.....</i>	<i>11</i>
<i>Inflación y el impuesto inflacionario</i>	<i>11</i>
<i>El efecto de la inflación en los presupuestos nacionales.....</i>	<i>13</i>
LOS RECURSOS DEL ESTADO	14
<i>Ingresos corrientes.....</i>	<i>14</i>
Los Gastos Tributarios.....	17
<i>Recursos de Capital</i>	<i>18</i>
<i>Conclusión de los recursos estimados en el Presupuesto 2004.....</i>	<i>18</i>
LOS GASTOS DEL ESTADO	19
¿Por qué es importante el seguimiento presupuestario?.....	19
1 – Administración Gubernamental.....	20
2 - Servicios de Defensa y Seguridad.....	21
3- Servicios Sociales	22
Distribución geográfica del gasto social nacional.....	23
4 – Servicios Económicos	24
<i>Conclusión de los gastos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004.....</i>	<i>24</i>
Variaciones reales y pérdida del poder adquisitivo	26
CONSIDERACIONES FINALES.....	28
1. Resultado de la Administración Nacional	28
2. Necesidad de mecanismos de priorización del gasto.....	29

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1: Sector Público Argentino.....	5
Cuadro 2: Sector Público Argentino y el Presupuesto de la Administración Nacional.....	6
Cuadro 3: Variaciones reales y nominales entre 2003 y 2004.....	7
Cuadro 4: Grandes números del Proyecto de Presupuesto 2004.....	8
Cuadro 5: Distribución del aumento de los recursos de la Administración Nacional	9
Cuadro 6: Variación real del PBI proyectada versus efectivamente verificada.....	10
Gráfico 1: Salarios reales en Argentina 2001 – 2004	12
Gráfico 2: Evolución de los precios minoristas 2002- 2003	12
Cuadro 7: Recursos del Proyecto de Presupuesto 2004	14
Cuadro 8: Ingresos tributarios de la Administración Nacional.....	15
Cuadro 9: Gasto de la Administración Nacional por finalidad	20
Cuadro 10: Gasto de la Administración Gubernamental.....	20
Cuadro 11: Gasto en Servicios de Defensa y Seguridad por función.....	21
Cuadro 12: Gasto en Servicios Sociales por función	22
Cuadro 13: Gasto en Servicios Económicos por función.....	24
Cuadro 14: Principales cambios en el gasto del Proyecto de Presupuesto 2004.....	25
Cuadro 15: Principales cambios como porcentaje del gasto total y del PBI.....	25
Gráfico 3: Recaudación nominal y real, 2001-2003	28
Gráfico 4: Variaciones de la ejecución del gasto por finalidad, 1994-2002.....	30

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley del Presupuesto 2004 presentado al Congreso Nacional deja entrever un fuerte mensaje político: transmite moderación al mostrar voluntad de cumplimiento con el acuerdo recién firmado con el FMI. Al mismo tiempo, deja en claro que el desarrollo social, la inversión en obras públicas y la educación son temas prioritarios.

Entre los principales aspectos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004, se destaca la moderación en las proyecciones macroeconómicas, y la estabilidad en la estructura tributaria. Sin embargo, se trata de un presupuesto vulnerable a fluctuaciones macroeconómicas.

En el actual contexto de alto grado de pobreza, desempleo y escasez del crédito, con renegociación de la deuda y necesidad de estabilidad económica, el Poder Ejecutivo presenta para el año 2004 un presupuesto que permite comenzar a construir la capacidad necesaria para hacer frente a la crisis. El Presupuesto contiene un significativo incremento en las partidas destinadas a promoción social, obras públicas y educación y al mismo tiempo proyecta un implícito ajuste fiscal en términos reales. En efecto, si bien en términos nominales aumentan todas las finalidades del gasto salvo los intereses de la deuda, las únicas que aumentan en términos reales son el gasto social y los servicios económicos (estos últimos por el incremento en transporte).

En el presente informe se presentarán los supuestos macroeconómicos utilizados en las proyecciones para 2004 y su consistencia. Luego se analizará el gasto de la Administración Nacional, en qué consiste el mismo –detallando las variaciones en términos nominales y reales-, cómo se financiará y el resultado entre ingresos y gastos de la Administración Nacional.

A lo largo del informe, se presentarán distintos apartados que buscan complementar las secciones brindando mayores herramientas que esperamos sean de utilidad para que la aprobación del Presupuesto Nacional contribuya a la sustentabilidad del mismo en el transcurso del año.

¿QUÉ SE APRUEBA EN ESTA LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL?

Dentro del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004 pueden encontrarse una gran cantidad de cuadros, entre los que se presentan las estimaciones de ingresos y gastos previstos para el año próximo, así como también las proyecciones macroeconómicas y los resultados esperados. Sin embargo, existen ciertos inconvenientes que hay que tener en cuenta al analizar la abundante información presentada.

Una primera dificultad que han presentado hasta ahora los proyectos de ley de los presupuestos nacionales ha sido que, si bien en el mensaje que los acompaña se incluyen datos sobre el Sector Público Argentino y el Sector Público Nacional (SPN), el presupuesto que aprueban diputados y senadores se refiere mayormente a la Administración Nacional. Algo que sólo puede parecer una simple distinción de nombres, implica para el Presupuesto 2004 una diferencia de cercana a los **\$45.000** y **\$20.000 millones**, respectivamente.

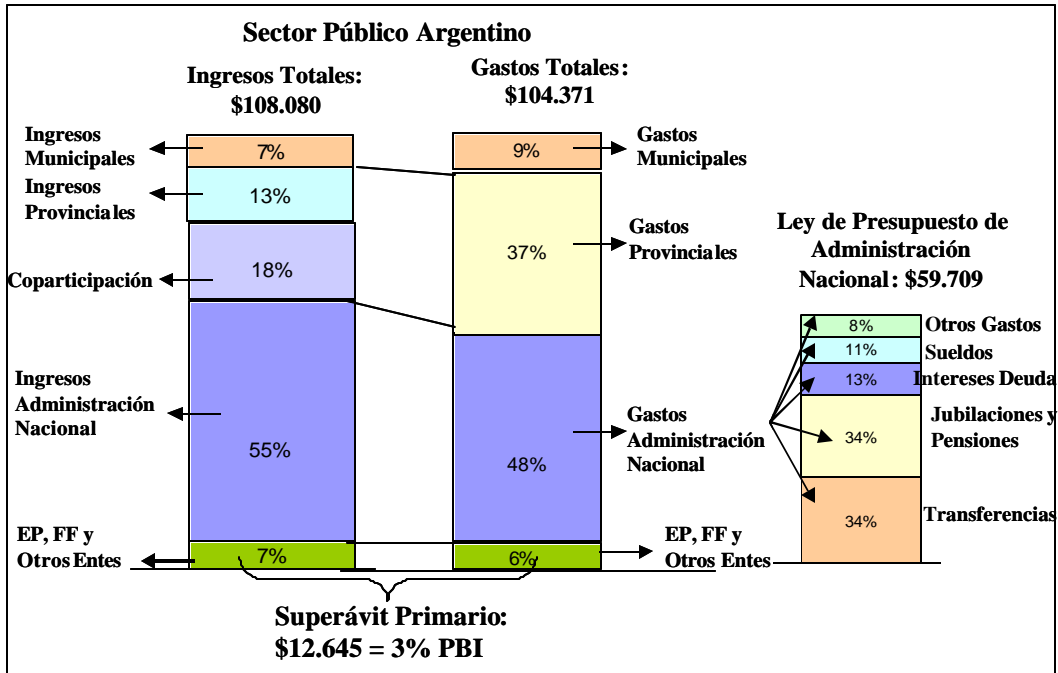
Sector Público Argentino	Sector Público Nacional (SPN)	Administración Nacional	Administración Central
			Organismos Descentralizados
			Instituciones Seguridad Social
		Empresas Públicas (EP)	
	Fondos Fiduciarios (FF)		
	Sector Público Provincial	Administración Provincial	Administración Central y Ctas. Especiales
			Organismos Descentralizados
			Instituciones Seguridad Social
		Empresas Públicas (EP)	
	Fondos Fiduciarios (FF)		
	Sector Público Municipal	Administración Municipal	Administración Central y Ctas. Especiales
			Organismos Descentralizados
Empresas Públicas (EP)			
Instituciones Seguridad Social			

Cuadro 1: Sector Público Argentino

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de la Secretaría de Hacienda

El Sector Público Argentino consiste en la consolidación del SPN, las provincias y los municipios. La Administración Nacional se encuentra dentro del SPN, pero no comprende su totalidad. Principalmente, no incluye las transferencias por coparticipación federal de impuestos, que para el año 2004 se estiman en alrededor de \$17.000 millones de pesos. Tampoco incluye las empresas públicas, los fondos fiduciarios, y otros entes públicos no empresariales. Estos gastos sí se encuentran dentro del SPN. El gasto de la Administración Nacional que se aprueba por ley en el Congreso incluye transferencias al sector público provincial y municipal, que se netean en el proceso de consolidación del gasto.

De este modo, como se observa en el Cuadro 2, cuando se presenta el gasto de la Administración Nacional, se está analizando y aprobando cerca de un 50% del gasto total del Estado Argentino.

Cuadro 2: Sector Público Argentino y el Presupuesto de la Administración Nacional

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Mensaje de Ley de Presupuesto 2004.

Otro aspecto a resaltar es que como la meta de superávit primario del 3% del PBI comprometida en el acuerdo con el FMI se refiere al Sector Público, tampoco será tema sujeto a la aprobación de los legisladores cuando se analice la Ley de Presupuesto 2004.

Una dificultad adicional con la presentación del presupuesto es que los montos asignados a las diferentes áreas suelen expresarse en términos nominales. Sin embargo, para hacer un análisis coherente y especialmente para realizar comparaciones respecto de años anteriores, debe tenerse en cuenta el efecto de la inflación sobre los gastos. Así, un aumento en una partida puede en realidad no ser tal una vez que se descuenta el efecto del aumento de precios. Un claro ejemplo de esto es el análisis que debe hacerse de las Remuneraciones previstas en el Presupuesto 2004: si bien en términos nominales la partida destinada a los salarios de la administración pública se incrementa 1,9%, se debe tener en cuenta la inflación (proyectada en el presupuesto de 10,5%) para medir el poder adquisitivo de estas remuneraciones. Realizado esto, se llega a la conclusión de que los salarios reales de los empleados públicos sufrirán en 2004 una caída de 7,8%.

Este tipo de análisis es necesario para comprender mejor el ya de por sí complicado presupuesto nacional y para poder ver cuáles son las prioridades en materia de gasto del gobierno. Es necesario que mucha de la información contenida en el presupuesto sea expuesta de manera más clara, especialmente cuando se trata de reasignaciones de partidas o cuando se excluye a determinados organismos del Presupuesto Nacional.

PRINCIPALES RASGOS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2004

- 1) **Moderación en las estimaciones de recaudación tributaria**: se supone un aumento de \$10.000 millones en la recaudación tributaria, consistente con un crecimiento real del PBI del 4% y una inflación de 10%. La proyección de crecimiento es moderada, en cambio la proyección de inflación parece estar un poco sobreestimada¹. En términos netos, de todas maneras, la proyección en materia de impuestos parece razonable ya que se prevé una presión tributaria, medida como porcentaje del PBI, muy similar a la vigente en 2003. De este modo, no puede decirse que esta proyección peque de exageradamente optimista. Esto resulta meritorio ya que, excepto en 2003, en todos los presupuestos presentados desde 1992 se sobreestimó la recaudación tributaria, forzando ajustes en el gasto y/o aumentos de deuda durante la ejecución del presupuesto.
- 2) **Prudencia fiscal**: se observa una reducción del gasto total de la Administración Nacional en términos reales de 0,9%, y el gasto total cae como porcentaje del PBI de 14,9% a 14,3%. Esto se explica porque si bien aumentan los gastos prioritarios del gobierno, al mantener congelado el nivel de jubilaciones, salarios públicos y planes jefes de hogar, estos son quienes afrontan principalmente el ajuste del gasto.
- 3) **Énfasis en el gasto social y la inversión en infraestructura**: por un lado, se prevé un aumento del gasto social de \$4.294 millones respecto de 2003 (o un aumento de 1,7% en términos reales), de los cuales \$2,074 millones corresponden a seguridad social. Los rubros que más aumentan en términos reales son desarrollo social, con un 17,1%, y educación, con un 9,4%. Con respecto a infraestructura, el incremento se registra principalmente en las áreas de Vivienda y Transporte y supera los \$820 millones (40%).

Cuadro 3: Variaciones reales y nominales entre 2003 y 2004

	Valores Nominales		Porcentaje PBI		Variaciones		
	2003	2004	2003/PBI	2004/PBI	% Nominal	Real*	% PBI
Gasto Total	54,892.8	59,708.6	14.9%	14.3%	8.8%	-0.9%	-0.6%
Gasto Primario	47,132.2	52,760.7	12.8%	12.7%	11.9%	2.0%	-0.2%
Gasto Social	36,098.3	40,392.5	9.8%	9.7%	11.9%	2.0%	-0.1%
Gasto en Educación	3,193.5	3,907.1	0.9%	0.9%	22.3%	11.5%	0.1%
Gasto en Salud	2,113.6	2,323.8	0.6%	0.6%	9.9%	0.2%	0.0%
Gasto en Promoción Soc	2,671.2	3,607.6	0.7%	0.9%	35.1%	23.1%	0.1%
Gasto en Trabajo	3,787.2	3,811.3	1.0%	0.9%	0.6%	-8.3%	-0.1%
Gasto en Seg. Social	22,664.6	24,738.3	6.2%	5.9%	9.1%	-0.5%	-0.2%
Gasto en Obras Públicas	2,195.1	3,076.7	0.6%	0.7%	40.2%	27.7%	0.1%
Gasto social sin Seg. Soc.	13,433.7	15,654.2	3.7%	3.8%	16.5%	6.2%	0.1%

* Para calcular la variación real se estima un 50% del IPC y un 50% del IPM en base a los precios de 2003.

** Incluye transporte, vivienda y agua potable y alcantarillado

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Economía

- 4) **Cumplimiento de la meta de 3% de superávit primario acordada con el FMI**: se estima un superávit del gobierno nacional de \$10.080 millones, que junto con el superávit proyectado para las provincias de \$2.520 millones alcanza los \$12.600 millones necesarios para lograr la meta. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si la recaudación es menor a la presupuestada - y si el mayor crecimiento del producto no compensa esta diferencia-, podría no alcanzarse la meta.

¹ La estimación del crecimiento del PBI, según el promedio esperado por las consultoras privadas, es cercana al 5% y la proyección de inflación es cercana al 7%, aún teniendo en cuenta un ajuste de tarifas.

- 5) **Si bien las proyecciones sobre las que se basa el Presupuesto son razonables, persiste la vulnerabilidad.** Un shock externo negativo podría frenar el crecimiento². Ante la falta de financiamiento, el gobierno podría recurrir a la inflación o a la reducción de gastos. Esto incrementa la vulnerabilidad del Presupuesto ya que el gobierno podría verse en dificultades para cumplir con sus compromisos.
- 6) **Habrá que monitorear la ejecución:** a pesar del énfasis puesto en el aumento del gasto social en el presupuesto 2004, será necesario monitorear la ejecución efectiva del gasto. Al primer semestre del 2003, se lleva gastado en el área social solamente el 41% de lo presupuestado, con ejecuciones aún menores en las áreas de Salud y Promoción Social.

PRINCIPALES CAMBIOS EN GASTOS Y RECURSOS

A modo de resumen se exponen aquí los principales agregados de ingresos y egresos y las áreas en las que se registran los cambios más importantes. Tal como se observa en el Cuadro 4, el proyecto de ley del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el año 2004, estima que, en términos nominales, se recaudarán \$7.776 millones más que en 2003, cifra que equivale a un incremento del 14%. Asimismo, se prevé gastar \$4.816 millones más que este año, lo que implica una suba de las erogaciones de casi 9%. Dado que los gastos subirían menos que los ingresos, se espera lograr un superávit financiero (es decir, después del pago de intereses) de \$2.304 millones.

El aumento de la recaudación se relaciona principalmente con los ingresos tributarios, que se esperan que se incrementen en más de \$6.500 millones. Del total de este aumento, \$1.270 millones corresponden a la seguridad social y el resto se debe principalmente a incrementos en la recaudación estimada de ganancias, IVA, comercio exterior y del impuesto a los créditos y débitos bancarios.

Cuadro 4: Grandes números del Proyecto de Presupuesto 2004

Administración Nacional En millones de pesos	2003	Proyecto Presupuesto 2004	Variación 2003-2004	
			Nominal	Real*
Recursos	54,236.4	62,012.3	14.3%	4.2%
I) Corrientes	54,016.0	61,343.3	13.6%	3.5%
a) Tributarios**	50,672.8	57,175.1	12.8%	2.8%
b) No tributarios***	3,343.2	4,168.2	24.7%	13.6%
II) De capital	220.0	669.0	204.1%	177.1%
Gastos	54,892.8	59,708.7	8.8%	-0.9%
I) Primario	47,479.6	53,048.0	11.7%	1.8%
a) Corrientes	44,259.2	48,673.6	10.0%	0.2%
b) De capital	3,220.4	4,374.4	35.8%	23.8%
II) Intereses	7,413.2	6,660.7	-10.2%	-18.1%
Resultado financiero	-656.4	2,303.6		

* Para calcular las variaciones reales se utilizó un índice compuesto por el 50% del IPC y el 50% del IPM

** Incluye Contribuciones a la Seguridad Social

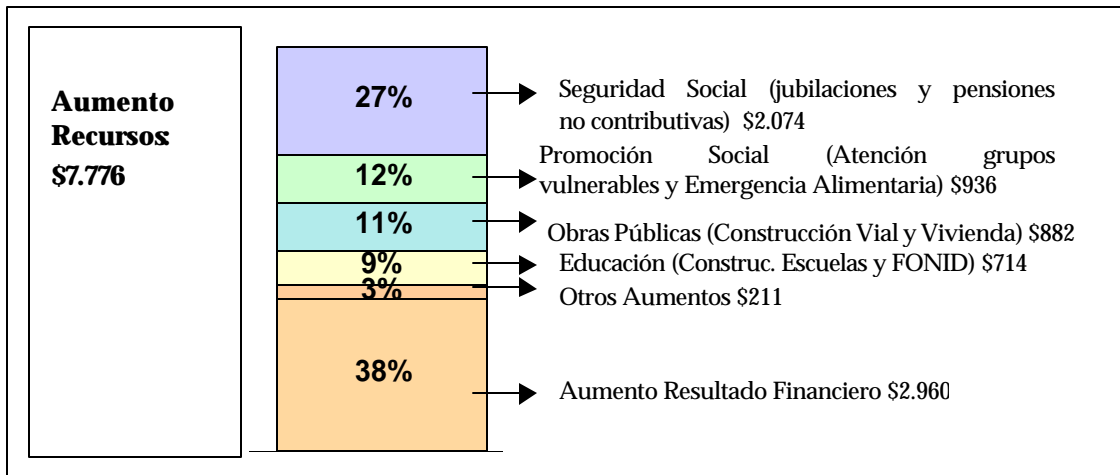
*** Incluye Ventas de Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas, Rentas de la Propiedad y Transferencias Corrientes

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

² Un ejemplo de esto sería un shock que impacte negativamente en los precios del petróleo y la soja. Estos dos productos y sus derivados representan en 2003 alrededor del 40% de las exportaciones argentinas. Esta disminución en los precios llevaría a una disminución en el valor exportado con la consiguiente reducción en los montos recaudados en concepto de retenciones a las exportaciones que en 2003 representan alrededor del 15% de la recaudación tributaria total.

El total de recursos aumenta en \$7.776 millones mientras que el gasto se incrementa en \$4.815 millones. De este monto del gasto, \$3.600 millones corresponden a los gastos corrientes, de los cuales más de \$2.000 millones corresponden a erogaciones relacionadas con la seguridad social. El aumento en transferencias corrientes a las universidades y a provincias y municipios para gasto social es de \$1.600 millones (\$936 millones a promoción social y \$714 a educación). El resto del incremento se debe principalmente a gastos de capital por la inversión en obras de infraestructura (\$882 millones) y a otros gastos (\$211 millones). Esto arroja un superávit financiero de \$2.960 millones.

Cuadro 5: Distribución del aumento de los recursos de la Administración Nacional



Fuente: Elaboración CIPPEC en base a Mensaje de Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2004

Sin embargo, a pesar de estos aumentos en términos nominales, la historia es distinta si se tienen en cuenta las variaciones reales. Si se descuenta la inflación prevista, el gasto, en lugar de subir casi el 9%, en realidad cae 0,9%. Al observar los gastos corrientes (sin contar los intereses de la deuda) se obtiene que en lugar de aumentar 10% apenas se incrementan 0,2%. Las remuneraciones y prestaciones de la seguridad social, en términos reales –que representan más del 50% de los gastos corrientes– disminuyen 7% y 3%, respectivamente. De esta manera, en el proyecto de ley de Presupuesto 2004, son nuevamente los jubilados y los empleados públicos –además de los acreedores– quienes soportan el ajuste fiscal.

LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS Y LA INFLACIÓN

CONSISTENCIA DE LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

Los supuestos macroeconómicos fundamentales presentados en el Presupuesto 2004 se basan en una pauta de crecimiento con una inflación moderada. La proyección de crecimiento real para el 2004 es de 4%. Esto implica que el PBI medido en términos nominales se incrementará un 13,4% y una vez eliminado el efecto del aumento de precios sobre el producto se obtiene el porcentaje de crecimiento real mencionad o anteriormente.

Cuadro 6: Variación real del PBI proyectada versus efectivamente verificada

Variación	2002	2003	2004
Presupuestada	-4,90%	3%	4%
Verificada	-11%	7,10%	?

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a Proyectos de Presupuesto nacional y Ministerio de Economía

En el Cuadro 6 pueden observarse las diferencias en las proyecciones del PBI en los últimos presupuestos respecto de los valores que se observaron posteriormente. Puede verse en el cuadro que al elaborarse el Presupuesto 2002 se subestimó la profundidad de la crisis proyectando una caída cercana al 5%, mucho menor a la verificada durante el año. Asimismo, en el Presupuesto 2003 (así como en el acuerdo firmado con el FMI a principio de año) se pautó un incremento real del producto cercano al 3%, que resulta ser menor a los datos que se están verificando (con proyecciones oficiales y privadas que hablan de un crecimiento mayor al 7% para este año).

El crecimiento de 4% real proyectado en el Proyecto de Presupuesto 2004 parecen ser bastante moderado, particularmente con relación a presupuestos realizados en años anteriores.

La estimación de alrededor de un 10% de inflación para 2004 parece, sin embargo contener un componente de incremento en las tarifas. Pese a la negativa del Poder Ejecutivo acerca de este tema, explicando la causa del aumento de precios en un incremento en la demanda, es poco probable que se observe un 10% de inflación sólo por aumento en la demanda. Otro punto a destacar es que la estimación de un tipo de cambio estable, proyectado en \$2,85 por dólar, implicaría que no existirían por ese lado presiones al alza en los precios (que son las que explicaron el incremento de éstos en el escenario postdevaluación de 2002). Es importante remarcar que las estimaciones de inflación para 2003 son también relativamente elevadas respecto a lo verificado hasta ahora ya que se proyecta para todo el año 2003 un 6% de inflación minorista, mientras que en los primeros nueve meses se registró sólo un 2,5% de incremento en dichos precios. Teniendo en cuenta el comportamiento estacional de los precios, así como la estabilidad del tipo de cambio, una proyección más cercana a la realidad de inflación minorista para 2003 estaría alrededor del 3%.

Otro supuesto de importancia a la hora de la elaboración del presupuesto es aquel correspondiente al comercio exterior, donde por el lado de las importaciones se prevé un aumento en términos reales de 15,7%, mientras que se espera que las exportaciones crezcan 5,3% también en términos reales. Cabe destacar que de esta forma se reduciría el superávit comercial que viene registrando el país desde 2002, explicado por una gran caída en las importaciones y un crecimiento de las exportaciones a partir de la segunda mitad de dicho año. Sin embargo, el incremento del comercio exterior implicaría un

incremento en la recaudación de los impuestos relacionados con esta actividad que en estos momentos son de vital importancia en el sistema tributario argentino.

La moderación y el realismo en las proyecciones de estas variables son esenciales a la hora de determinar la capacidad que tendrá el Estado de financiar sus gastos con ingresos propios y también de lograr cumplir con la meta de superávit primario acordada con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de este año. Estimar correctamente estas variables permite a su vez una estimación coherente de los recursos con que contará el Estado y evita problemas de falta de financiamiento.

EMISIÓN MONETARIA

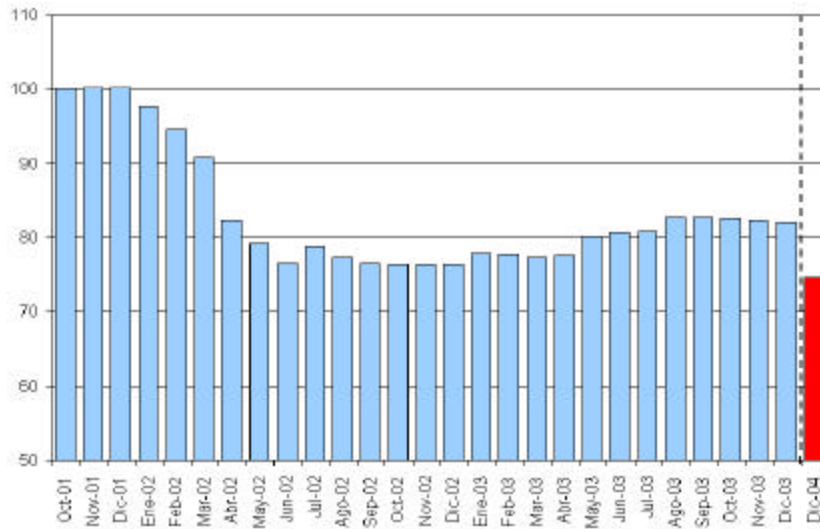
Durante 2003 el Banco Central incrementó la emisión monetaria pero su objetivo no fue financiar al Tesoro tal como había hecho en 2002. En el corriente año, el Banco Central tuvo una intervención importante en el mercado de divisas para sostener el tipo de cambio en los valores deseados por el gobierno para poder realizar una interacción coherente entre política monetaria y fiscal.

En los primeros nueve meses de 2003 la base monetaria se incrementó cerca de \$14.500 millones, alcanzando los \$44.000 millones. Este monto se encuentra aún alejado de los \$47.770 millones programados como tope para 2003 en el acuerdo con el FMI. Si bien la cantidad de dinero se ha incrementado notoriamente en el último año, esto no ha ejercido aún presión inflacionaria. Para 2004 lo acordado es una base monetaria máxima de \$53.800 millones, es decir que el aumento estimado será bastante inferior al evidenciado en 2003. Debe señalarse que la política de "*inflation targeting*" que lleva adelante el Banco Central, donde las variables a observar son los precios y el tipo de cambio, es de fundamental importancia para el logro de esta meta.

INFLACIÓN Y EL IMPUESTO INFLACIONARIO

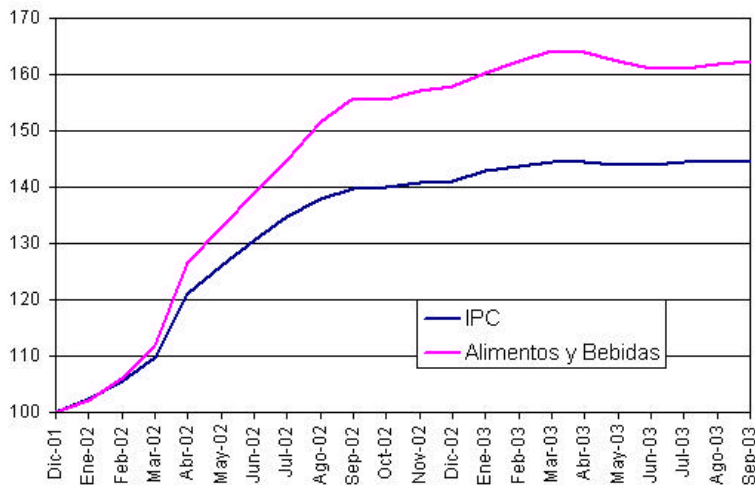
La inflación minorista de alrededor de un 10% proyectada para 2004 tiene un impacto en el poder adquisitivo del dinero que se encuentra en poder del público y esto implica una reducción importante en el poder de compra de los salarios. Considerando la inflación presupuestada para 2004 y comparando con la evolución del salario real desde fines de 2001, puede apreciarse que como no está previsto ningún tipo de ajuste nominal de las jubilaciones y salarios públicos para 2004, el salario real de estos sectores continuará reduciéndose. En el Gráfico 1 puede apreciarse que el poder adquisitivo de los salarios en la Argentina terminará 25% por debajo del nivel real en el que se encontraban a fines de 2001. Este cálculo se realiza teniendo en cuenta tanto los incrementos en los salarios ocurridos en este período como la inflación verificada y la proyectada.

Este efecto del incremento de los precios sobre el salario de los trabajadores se conoce como el "impuesto inflacionario", porque es equivalente a un impuesto sobre el bolsillo del consumidor y del asalariado.

Gráfico 1: Salarios reales en Argentina 2001 – 2004

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a INDEC, Min. de Economía y Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Podemos ver en el Gráfico 2, que a partir de la fecha de la devaluación en enero de 2002 los precios al consumidor comenzaron a aumentar, acumulando un crecimiento de más del 44% a agosto de 2003. Sin embargo, el impacto del incremento de los precios en los sectores de la sociedad de menores ingresos ha sido mucho mayor, ya que en el mismo período el rubro Alimentos y Bebidas del índice aumentó más de 62%. Es de esperar que un incremento de cerca de un 10% en los precios minoristas como el proyectado para 2004 implique un aumento aún mayor en los productos de las canastas básicas y alimentaria, que son las que determinan los niveles de pobreza e indigencia en la Argentina.

Gráfico 2: Evolución de los precios minoristas 2002-2003

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a INDEC, Min. de Economía y Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

EL EFECTO DE LA INFLACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS NACIONALES

Desde que el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso su proyecto de Ley de Presupuesto 2004, estuvo en discusión la exactitud de las proyecciones de inflación si éstas incluían o no un aumento en las tarifas de los servicios públicos. La versión oficial indica que el incremento en los precios proyectado para 2004 tendría como causa un incremento en la demanda.

Cuando a principios de 2002 se dio por concluida la Convertibilidad en la Argentina, la moneda local se depreció considerablemente frente a las demás divisas, generando además un incremento en los precios, tanto mayoristas como al consumidor. Fue en ese contexto que debió elaborarse el presupuesto nacional para dicho año, bajo condiciones de extrema incertidumbre. Dicho presupuesto consideraba una inflación minorista del 14% que resultó ser mucho menor al 41% efectivamente observado. Este mayor incremento en los precios repercutió directamente en el fisco a través de incrementos tanto en los ingresos como en los gastos. Tal como puede apreciarse en el cuadro, la mayor inflación impactó directamente en la recaudación de impuestos tales como el IVA y otros impuestos atados al consumo, por lo cual los recursos terminaron siendo mayores en términos nominales a lo presupuestado (aunque en términos de los bienes que el Estado pudo proveer con ese dinero, el monto fue mucho menor a lo proyectado originalmente).

PROYECTADO VS. VERIFICADO

Concepto	unidad	2002	2003	2004
Inflación minorista proyectada	%	14	23	10,5
Inflación verificada	%	41	3	?
Ingresos presupuestados	millones de pesos	52.135,4	82.871,1	86.494,4
Ingresos recaudados base caja	millones de pesos	55.083,2	76.011,3	?
Gastos totales presupuestados	millones de pesos	55.003,9	86.094,1	83.254,1
Gastos totales base caja	millones de pesos	59.632,5	75.831,7	?
Resultado Fiscal Presupuestado	millones de pesos	-2.868,5	-36,8	3.240,3
Resultado Fiscal Observado	millones de pesos	-4.549,3	179,6	?
PBI presupuestado	millones de pesos	292.670,0	533.726,0	416.865,0
PBI verificado	millones de pesos	340.249,0	367.592,0	?

FUENTE: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Economía, Indec, Leyes de Presupuesto y Mensajes de elevación de los proyectos de Leyes de Presupuesto 2002, 2003 y 2004.

Es aquí donde surge la paradoja de la alta inflación: si bien por un lado el aumento en los precios permite recaudar más, al mismo tiempo presiona para que los gastos del Estado se incrementen. En 2002 esto redundó en un déficit fiscal de \$4.549,3 millones, mucho mayor al presupuestado originalmente (\$2.868,5 millones).

En el año 2003 el caso fue inverso, se estimó una inflación minorista cercana al 38% y las proyecciones en la actualidad (con nueve meses de datos) muestran que los precios al consumidor se incrementarán en 2003 tan solo un 3%. Esto hizo que el cálculo de gastos y recursos, así como del PBI estuvieran muy por encima de lo que se verá una vez concluido el año. Una de las partidas del gasto que fue menor debido a la menor inflación y el menor tipo de cambio fue Intereses de la deuda (llegando a un 49% menos que lo presupuestado) que generó en 2003 un resultado fiscal mejor a lo previsto en la elaboración del presupuesto.

No se debe menospreciar la importancia que tiene al elaborar el presupuesto nacional, la elaboración de estimaciones consistentes de inflación y de crecimiento, ya que estas dos variables se encuentran íntimamente ligadas con la capacidad de proveer bienes por parte del Estado y con la posibilidad de financiarlos de manera correcta, es decir, sin recurrir a mecanismos utilizados en el pasado como el endeudamiento y la emisión monetaria.

LOS RECURSOS DEL ESTADO

Los recursos del Estado pueden ser corrientes o de capital. Los recursos corrientes son los ingresos de dinero que *no modifican el patrimonio pública*. 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.

Cuadro 7: Recursos del Proyecto de Presupuesto 2004

	2003	2004	Variación	
			Monto	%
Ingresos Corrientes	54,016.3	61,343.2	7,326.9	13.6
Ingresos Tributarios	41,358.7	46,588.2	5,230.2	12.6
Contribuciones a la Seguridad Social	9,314.8	10,586.9	1,272.1	13.7
Ingresos No Tributarios	1,602.0	1,643.5	41.5	2.6
Ventas de Bienes y Servicios de las Administraciones Pública	324.1	382.1	58.0	17.9
Rentas de la Propiedad	1,245.4	1,087.0	(158.4)	(12.7)
Transferencias Corrientes	172.0	1,055.6	883.5	513.6
Recursos de Capital	220.0	669.0	448.97	204.0
Recursos Propios de Capital	27.0	62.6	35.61	131.7
Transferencias de Capital	153.4	465.3	311.93	203.4
Disminución de la Inversión Financiera	39.7	141.1	101.44	255.8
Recursos Totales	54,236.4	62,012.2	7,775.87	14.34

Cifras en millones de pesos

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Durante el año 2004 el gobierno nacional espera obtener \$62.012 millones de recursos, un 14% más que en el año anterior. Sin embargo, debe destacarse que la estimación de recursos a comienzos de 2003 era de \$62.268,1 millones, un 15% superior a lo que finalmente se obtuvo. Esto se explica principalmente por la significativa sobreestimación de la inflación de 2003, que estaba pronosticada en 22% en el Presupuesto 2003 pero finalmente en el Proyecto de Ley 2004 se estima en 6%. No obstante, se observó un crecimiento del nivel de actividad mayor al estimado, aumentando los recursos por este lado, pero aún así no alcanzó el incremento para cubrir la sobreestimación de la recaudación por el “impuesto inflacionario”. El aumento en la recaudación esperado en 2004 de 14% se origina en las proyecciones respecto del crecimiento del PBI nominal y de los ingresos tributarios. Sin embargo, debe contemplarse que el incremento del 14% es en valores nominales. Tomando la estimación del Índice de Precios al Consumidor y Mayorista (IPC e IPM), el aumento real de los ingresos es de 4%.

Ingresos corrientes³

La categoría más importante de los ingresos totales de la Administración Nacional está constituida por los ingresos corrientes, en particular los provenientes de la recaudación impositiva, que durante el año 2004 aportarán, de acuerdo a lo proyectado, el 75% (\$46.588,2 millones) de los ingresos. Las Contribuciones a la Seguridad Social (cuyo principal componente son los aportes jubilatorios al ANSES) son el segundo rubro en importancia, con el 17% de los recursos totales (\$10.587 millones). Se prevé un aumento de este último rubro del 14%, producto de los aumentos de la jubilación mínima que se incorpora a partir de julio de 2003.

Los ingresos no tributarios, compuestos por tasas de servicios públicos, regalías, alquileres, multas, etc., representarán en 2004 el 2,7% (\$1.643 millones) de los recursos y se

³ En el análisis de los recursos detallado en esta sección se descuentan las transferencias por coparticipación.

estima que aumentarán aproximadamente 3% respecto a lo proyectado para 2003, acorde al aumento del nivel de actividad de la economía. Los ingresos denominados Rentas de la Propiedad (1,8% 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, que se estima en 2004 proveerán menores recursos que este año. Bajo el rubro Transferencias Corrientes (1,7%) figuran los fondos recibidos por el Estado Nacional sin contraprestación alguna (donaciones, por ejemplo). El aumento significativo (de \$883 millones) de este rubro probablemente se explique por la renegociación del país con los organismos internacionales que permite “destrabar” donaciones hacia la Argentina.

Ingresos tributarios

Los impuestos son la fuente de financiamiento público por excelencia. A través de su pago, los ciudadanos se convierten en acreedores de los bienes y servicios que éste brinda. En la Cuadro 8 figuran los principales impuestos que recauda la Administración Nacional. Esta mantiene la estructura tributaria de 2003 y supone un crecimiento de la recaudación esencialmente por el crecimiento del nivel de actividad. Debe destacarse que se ha explicitado que no contemplan ajustes en las tarifas de los servicios públicos.

Cuadro 8: Ingresos tributarios de la Administración Nacional.

Concepto	2003	2004	Variación	
			Monto	%
Ganancias	9,182.1	10,736.1	1,554.0	16.9
I.V.A. neto de reintegros	9,961.1	11,794.1	1,833.0	18.4
Internos Coparticipados	1,090.0	1,251.7	161.7	14.8
Ganancia Mínima Presunta	672.5	714.4	41.9	6.2
Comercio Exterior	10,549.1	11,343.7	794.6	7.5
Combustibles	3,095.1	3,097.3	2.2	0.1
Monotributo	199.5	247.0	47.5	23.8
Bienes Personales	671.5	737.1	65.6	9.8
Créditos y Débito Bancarios	4,962.5	5,609.2	646.7	13.0
Otros Impuestos	974.3	1,057.7	83.4	8.6
Total	41,358.1	46,588.3	5,230.2	12.65

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

El IVA continúa siendo uno de los tributos que más fondos recauda, ya que representa el 25,3% de los ingresos tributarios. Este impuesto aumenta en más que el nivel de actividad dado que, al ser neto de reintegros, en 2003 se cancelaron deudas como respuesta a pedidos de devoluciones de IVA de exportadores. Esto generó una caída en la recaudación neta del IVA en 2003 y en consecuencia se estima un aumento mayor al nivel de actividad en 2004.

El segundo ingreso tributario más importante son los impuestos al comercio exterior desde la implementación de las retenciones a las exportaciones. El incremento total es de un 7,5%. Los derechos de importación aumentan un 18,8% debido a la disminución incurrida en 2003. En el caso de las retenciones a las exportaciones se estima un incremento respecto de 2003 de un 4,9%. Si se tiene en cuenta que el incremento esperado en las exportaciones para 2004 es del 4,2% (alrededor de \$4.380 millones) este aumento estimado parecería ser moderado particularmente teniendo en cuenta que los precios implícitos de las exportaciones se encuentran estimados en -1,1%. Esto implica que el crecimiento real de las exportaciones rondaría un 5,3%. El aumento de la recaudación de las retenciones se explica básicamente por el incremento de las exportaciones y por un tipo de cambio estable.

El tercer tributo en el ranking es el Impuesto a las Ganancias. La particularidad de este impuesto, junto con el impuesto a la ganancia mínima presunta, es que su cálculo se realiza sobre resultados obtenidos en el ejercicio del año anterior. Al igual que el IVA, este

impuesto aumenta más que el nivel de actividad debido a que se incorporan los reintegros a las exportaciones entregados en 2003. Por otra parte, el impuesto fue determinado basándose en la actividad económica y ganancias experimentadas en 2003. Por lo tanto, el aumento refleja el crecimiento del nivel de actividad de 2003 que es mayor que el estimado para 2004.

En cuarto lugar está el impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias, cuya recaudación se prevé superior en un 13% respecto del año 2003. Según el mensaje del presupuesto, la explicación de este aumento se encuentra en el crecimiento de la actividad económica. Si bien esto no es descabellado ya que teniendo en cuenta que el crecimiento nominal de la economía será de alrededor de un 13,4% según las proyecciones oficiales, esto implica que las proyecciones se encuentran elaboradas teniendo en cuenta la estructura actual del impuesto sin vistas a su eliminación. Sin embargo, si el crecimiento en 2003 es mayor al estimado en el Proyecto de Ley (factor altamente probable ya que se estimó un crecimiento del 5,5% del PBI y ya se alcanzó un 7% del mismo) y con eso se alcanza un mayor superávit fiscal que el pactado con el FMI, se podría avanzar sobre la propuesta de tiene pensado bajar la alícuota de este impuesto, de modo de reducirlo gradualmente en 2004.

El impuesto sobre los Combustibles Líquidos, que participa con el 6,6% de los ingresos tributarios, grava la importación, refinación y comercialización de combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos. Este impuesto aumenta solo un 1% ya que los precios no experimentarán variaciones respecto a 2003, donde la reactivación económica estimada frenaría la caída que vienen sufriendo las ventas en este año.

El incremento de la recaudación del Monotributo del 24% se daría por el impacto de las modificaciones propuestas por el paquete Antievasión enviado en junio al Congreso que incluye un aumento en la base imponible del impuesto al crear la figura del "contribuyente eventual" (son aquellos que hayan obtenido en el año anterior ingresos brutos inferiores a \$12.000 en la medida que no superen los \$1.000 mensuales). También se incrementa porque se crea un rubro de locaciones y prestaciones de servicio que en el año anterior hayan obtenido un ingreso bruto igual o inferior a \$72.000 (que antes estaban excluidos).

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 10% respecto del 2003, explicándose por el incremento de los precios de los activos y una mayor eficiencia en la fiscalización.

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 Coparticipados 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.

LOS GASTOS TRIBUTARIOS

Los gastos tributarios son ingresos que dejan de percibirse por exenciones impositivas o regímenes de promoción industrial. Los gastos tributarios para 2004 aumentan 2% en términos nominales. Sin embargo, como se estima un crecimiento del nivel de actividad aún mayor, medido en términos del producto pasa de un 2,8% a un 2,5%. Asimismo, si se descuenta el efecto inflacionario, el gasto tributario medido en términos reales se reduce 7%.

Sin embargo, aún hay mucho por avanzar para reducir este gasto. Del monto total del gasto tributario para 2004, un 84% se explica por exenciones impositivas. Más aún, la mitad del gasto tributario obtenido por exenciones impositivas se deben a exenciones del IVA.

	2003		2004		En términos reales*	
	Millones de pesos	% PBI	Millones de pesos	% PBI	Monto	Variación
TOTAL	10295	2.8	10475.5	2.5	9,544.9	-7%
En ley del impuesto	8077.9	2.2	8788	2.1	8,007.3	-1%
En Regímenes de promoción	2217.1	0.6	1687.5	0.4	1,537.6	-31%
VALOR AGREGADO	5166.6	1.4	5579.3	1.3	5,083.6	-2%
En ley del impuesto	3703.4	1	4358.5	1	3,971.3	7%
En Regímenes de promoción (1)	1463.2	0.4	1220.8	0.3	1,112.3	-24%
GANANCIAS	2298.7	0.6	2144.8	0.5	1,954.3	-15%
En ley del impuesto	2183.4	0.6	2029.5	0.5	1,849.2	-15%
En Regímenes de promoción	115.3	0	115.3	0	105.1	-9%
COMBUSTIBLES	1544.7	0.4	1649.2	0.4	1,502.7	-3%
En ley del impuesto	1544.7	0.4	1649.2	0.4	1,502.7	-3%
CONTRIBUCIONES DE LA SEG. SOCIAL	542.9	0.1	639.5	0.2	582.7	7%
En ley del impuesto	542.9	0.1	639.5	0.2	582.7	7%
DERECHOS DE IMPORTACION	105.2	0	115.5	0	105.2	0%
En Regímenes de promoción	105.2	0	115.5	0	105.2	0%
BIENES PERSONALES	68.3	0	71.3	0	65.0	-5%
En normas del impuesto	68.3	0	71.3	0	65.0	-5%
INTERNOS	35.2	0	40.1	0	36.5	4%
En ley del impuesto	35.2	0	40.1	0	36.5	4%
GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	346	0.1	19.5	0	17.8	-95%
En Regímenes de promoción	346	0.1	19.5	0	17.8	-95%
CUALQUIER IMPUESTO	187.4	0.1	216.3	0.1	197.1	5%
En Regímenes de promoción	187.4	0.1	216.3	0.1	197.1	5%

(1): Incluye los pagos de reembolsos a la exportación por puertos patagónicos debido a que son pagados con los ingresos de este impuesto

* a precios de 2003 tomando como base los precios del IPC (50%) y IPM (50%)

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Economía

En cuanto al gasto tributario por regímenes de promoción industrial, llama la atención la falta de datos en la realización de los cálculos. Por ejemplo -a pesar de - considerarlos poco significativos en cuanto al monto- no se cuenta con datos para los planes de Competitividad que aún tienen vigencia, mostrando la carencia de información con la que se han efectuado los cálculos.

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 que aumentarán un 14,5% como resultado de los aumentos esperados en la base de empleados activos por el incremento estimado en la demanda de trabajo y como producto de la incorporación del aumento de la jubilación a \$220 vigente a partir de julio de 2003 que ingresan gradualmente en 18 cuotas.

Recursos de Capital

Los ingresos de capital son los que surgen de la venta de maquinarias, edificios y bienes de capital en poder del Estado Nacional. Para el año 2004 se prevé un ingreso total por estos conceptos de \$670 millones, cerca de \$450 millones más que el año anterior, implicando una variación del 200%. Esta se explica principalmente por el aumento en las transferencias de capital que se incrementan debido a los aportes del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Vial destinados a financiar proyectos de inversión y por la disminución de la inversión financiera.

Conclusión de los recursos estimados en el Presupuesto 2004

Como se mencionó, los recursos por excelencia son los ingresos tributarios. Por esto, a continuación se enfatizará la estimación de los ingresos tributarios en el Presupuesto 2004. Para determinar la existencia de proyecciones moderadas de recaudación tributaria en el Presupuesto 2004 primero debe realizarse un análisis del 2003, con datos de los nueve primeros meses y proyectando los datos para los meses faltantes.

El análisis se ha realizado teniendo en cuenta el comportamiento estacional de la recaudación de los impuestos como por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a los Bienes Personales y el Impuesto a las Ganancias entre otros.

Es importante remarcar que con el resultado fiscal de septiembre, el Sector Público Nacional alcanzó ya más del 90% del resultado comprometido en el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional a principios de este año. Esto es importante porque de seguir esta situación, y superarse dicha meta, podría comenzarse con la eliminación progresiva de algunos impuestos distorsivos, tales como el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ITF).

Las estimaciones actuales para el año 2003 indican que la recaudación impositiva total será de \$62.500 millones, mientras que los recursos provenientes del Sistema de Seguridad Social llegarían a los \$9.400 millones. El resultado previsto sería mejor al originalmente previsto pese a que la inflación en 2003 fue considerablemente menor a lo presupuestado (con un IPC cercano al 3%, respecto a la proyección inicial de 22%). En esto es fundamental el mayor crecimiento experimentado por la economía argentina en 2003 respecto de lo esperado originalmente: a principios de 2003 se había estimado el crecimiento real del PBI en un 3%, mientras que las proyecciones actuales para el 2003 incorporan un crecimiento mayor al 7%.

Es importante remarcar en este caso que la proporción de impuestos más distorsivos (retenciones, ITF) se incrementó notoriamente durante la fase crítica de la crisis económica argentina. Es así como estos dos impuestos que en 2001 representaban cerca del 6,5% de la recaudación total (las retenciones no habían sido implementadas) en la actualidad representan en conjunto más del 21% del total recaudado.

En este punto reside los principales desafíos que deberá enfrentarse en la ejecución del presupuesto, logrando un mayor incremento en la recaudación a través de la mejora en la administración tributaria y la reducción de la evasión para compensar la reducción gradual de estos impuestos.

LOS GASTOS DEL ESTADO

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL SEGUIMIENTO PRESUPUESTARIO?

¿Cuánto gasta el Estado en medicamentos y en hospitales públicos? ¿Cuánto se destina a la lucha contra la inseguridad? ¿Cuál es el presupuesto para pagar los servicios de la deuda? ¿A cuánto ascienden los subsidios a entidades privadas?

A pesar de que su importancia suele pasar desapercibida, las variables fiscales juegan un rol central en la vida cotidiana de cada persona, dado que indican cómo utiliza el Estado los recursos que los ciudadanos aportan a través de sus impuestos. Conocer en qué se gastan los ingresos públicos es también un elemento fundamental para comprender cuáles son las prioridades del Gobierno.

Debido al considerable esfuerzo que tendría que hacer cada ciudadano para acceder a la información fiscal – y para comprenderla – es natural que esa tarea quede delegada en quienes los representan: los legisladores. Al encarar la formulación de un proyecto de ley los legisladores necesitan contar con datos completos – en muchas ocasiones, de forma rápida y precisa – acerca del tema que ocupa su atención. Para ello necesitan contar con asesores profesionales y capacitados, los que a su vez necesitan un fácil acceso a las diferentes fuentes de consulta. La información debe ser sobre el comportamiento de ciertas variables fiscales tanto como la evolución del presupuesto en determinadas áreas.

Por otra parte en el art. 45 de la Ley de Administración Financiera Nacional de Presupuesto se establece que *“con base en la información sobre los registros de la gestión física de la ejecución presupuestaria y los resultados de la misma que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras instituciones que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto deberá realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, ...y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.”* Esto debe realizarse en tiempo y forma para que los señores legisladores puedan elaborar de manera más informada los proyectos de ley y evaluar la gestión de la Ley de Presupuesto que aprueban en sus recintos.

Por otra parte, hay que destacar que además de su rol en la presentación, discusión y aprobación de leyes, el sistema republicano que contempla la división de poderes le otorga al Congreso un rol fundamental en el monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestaria realizada por el Poder Ejecutivo. En particular, para poder realizar un mejor monitoreo de las cuentas públicas, resultan necesarios datos actualizados sobre ejecuciones presupuestarias y sobre gastos que no se incluyen en el presupuesto.

A su vez, el Congreso – y en particular el Senado – expresa la forma federal de gobierno en Argentina, y por lo tanto se encuentran representados los intereses provinciales. Por este motivo, es fundamental que puedan contar con la información relacionada con la asignación por provincia del gasto nacional, es decir, cuánto del presupuesto nacional se ejecuta en cada provincia, cuánto se transfiere por coparticipación, por aportes del tesoro nacional y demás transferencias interjurisdiccionales.

En síntesis, los legisladores necesitan realizar un seguimiento del presupuesto, tanto de su gestión física como financiera, para la: -Elaboración y análisis de proyectos de ley; Monitoreo de las cuentas públicas y Representación de intereses provinciales.

De acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004, el gasto de la Administración Nacional aumentará –en términos nominales– casi 9%. Sin embargo, si se tiene en cuenta el impacto de la inflación estimada para el próximo año, la situación cambia: en lugar de un aumento, en términos reales se registra un pequeño ajuste de 0,9%.

Cuadro 9: Gasto de la Administración Nacional por finalidad

Finalidad En millones de pesos	2002 devengado	2003 Vigente*	2004 Proyecto de Ley	Variación 2003-2004		
				Nominal		Real** 2003-2004
				Monto	%	
Administración Gubernamental	3.243,9	4.087,5	4.281,0	193,50	4,73%	-4,57%
Servicios de Defensa y Seguridad	3.701,1	4.532,3	4.847,3	315,00	6,95%	-2,55%
Servicios Sociales	29.732,7	36.098,3	40.392,5	4294,20	11,90%	1,96%
Servicios Económicos	1.736,3	2.414,1	3.239,9	825,80	34,21%	22,28%
Deuda Pública	6.650,8	7.760,6	6.947,9	-812,70	-10,47%	-18,43%
TOTAL	45.064,8	54.892,8	59.708,6	4.815,8	8,77%	-0,89%

* De acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Mensaje de Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Como se observa en el **Cuadro 9**, de los \$4.816 millones que aumenta el gasto, casi el 90% (\$4.294 millones) corresponde a servicios sociales. El resto del incremento se encuentra principalmente en los Servicios Económicos, que incluye el gasto destinado a las obras públicas. Los Servicios de Defensa y Seguridad y las actividades relacionadas con el funcionamiento del Estado, si bien registran incrementos, estos son menores a los de las otras dos finalidades del gasto. La única disminución se encuentra en el gasto destinado a los servicios de la deuda pública, producto del acuerdo alcanzado con el FMI y de que no se incluye en el presupuesto el pago a los acreedores de la deuda en default.

1 – Administración Gubernamental

Cuadro 10: Gasto de la Administración Gubernamental

Administración Gubernamental	2002 devengado	2003 Vigente*	2004 Proyecto de Ley	Variación 2003 - 2004		
				Nominal		Reales** 2003-2004
				Monto	%	
Legislativa	332,9	376,1	366,0	-10,10	-2,69%	-11,33%
Judicial	811,9	868,9	943,3	74,40	8,56%	-1,08%
Dirección Superior Ejecutiva	281,0	290,3	371,7	81,40	28,04%	16,67%
Relaciones Exteriores	496,2	571,5	694,6	123,10	21,54%	10,74%
Relaciones Interiores	1,149,7	1,733,4	1,644,8	-88,60	-5,11%	-13,54%
Administración Fiscal	53,4	132,6	135,2	2,60	1,96%	-7,10%
Control de la Gestión Pública	44,9	53,4	54,3	0,90	1,69%	-7,35%
Información y Estadísticas Básicas	73,9	61,3	71,1	9,80	15,99%	5,68%
TOTAL	3,243,9	4,087,5	4,281,0	193,5	4,73%	-4,57%

* De acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Mensaje de Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Esta finalidad, que comprende todas las acciones que tienen como fin el funcionamiento del Estado, presenta un incremento de \$193,5 millones (4,73%), que se encuentra originado principalmente en la función Relaciones Exteriores (que sube en \$123,5 millones). Como muestra el **Cuadro 10** también se observan aumentos considerables en la Dirección Superior Ejecutiva y en el gasto Judicial.

- ✓ El aumento en **Relaciones Exteriores** se debe en gran parte al incremento de más de \$80 millones en los aportes al sector externo, originado principalmente en la previsión del aporte de capital a la Corporación Interamericana de Inversiones, institución multilateral perteneciente al Grupo del Banco Interamericano de

Desarrollo (BID) que otorga préstamos a pequeñas y medianas empresas de sus países miembros.

- ✓ En cuanto a la **Dirección Superior Ejecutiva**, la mayor suba la registra el programa Prensa y Difusión de Actos de Gobierno, que pasa de \$50,7 millones a \$79,9 millones. También aumentan los gastos destinados a la Modernización de la Gestión Pública y a la Formulación y Ejecución de Políticas Económicas en más de \$10 millones cada uno (79% y 42% del presupuesto asignado, respectivamente).
- ✓ En el área de **Justicia** el aumento se encuentra principalmente en la Justicia Federal, del Consejo de la Magistratura, que sube casi \$22 millones (equivalentes al 9% del Presupuesto 2003) y en la Justicia de Máxima Instancia de la Corte Suprema de Justicia, que sube en más de \$12 millones, (equivalentes al 52% del Presupuesto 2003). También, en el Archivo General del Poder Judicial de la Nación, que aumenta en más de \$9 millones (que representan el 174% del Presupuesto 2003). Debe destacarse el incremento de \$21 millones por el programa de “Prevención, Fiscalización y Sanción de Lavado de Activos” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- ✓ Si bien en la función de **Relaciones Interiores** se observa una caída de \$88 millones respecto de 2003, se explica básicamente por la disminución de \$240 millones en gastos electorales que se compensa parcialmente por el aumento de los recursos destinados a la Coparticipación Federal que serán transferidos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

2 - Servicios de Defensa y Seguridad

El gasto destinado a esta finalidad se incrementa en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2004 en \$315 millones, equivalentes al 7% de sus erogaciones en 2003.

- ✓ El Cuadro 11 muestra que más de la mitad de este incremento se encuentra en el gasto destinado a **Seguridad Interior** que sube en \$171 millones.
- ✓ En menor medida también sube el gasto en **Defensa** (\$91 millones), que se relaciona con aumentos en las capacidades operacionales del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
- ✓ En el caso del **Sistema Penal**, el incremento de \$27 millones se encuentra asociado con aumentos de las actividades del Sistema Penitenciario Federal y del programa Seguridad y Rehabilitación del Interno.

Cuadro 11: Gasto en Servicios de Defensa y Seguridad por función

Servicios de Defensa y Seguridad	2002 Devengado	2003 Vigente*	2004 Proyecto de Ley	Variación 2003 - 2004		
				Nominal		Real**
				Monto	%	%
Defensa	2013,8	2279,3	2370,6	91,30	4,01%	-5,23%
Seguridad Interior	1326,8	1696,9	1868,6	171,70	10,12%	0,34%
Sistema Penal	163,9	223,7	251	27,30	12,20%	2,24%
Inteligencia	196,7	332,4	357,1	24,70	7,43%	-2,11%
TOTAL	3701,2	4532,3	4847,3	315	6,95%	-2,55%

* De acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Mensaje de Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

3- Servicios Sociales

Como muestra el **Cuadro 12**, el gasto en servicios sociales se lleva casi el 90% del incremento nominal total propuesto para el Presupuesto 2004, lo que coincide con las prioridades anunciadas por el gobierno. ¿Cuáles son las áreas sociales que más aumentan?

- ✓ Casi la mitad de la suba en esta finalidad se destina a la **seguridad social**. Este incremento tiene su origen principalmente en el aumento otorgado a las jubilaciones mínimas, que se elevaron de \$150 a \$220 en el mes de julio. Así, las Prestaciones Previsionales suben en \$915 millones y las Pensiones No Contributivas en \$440 millones. Esto último se explica por la exceptuación a las pensiones a la vejez de otorgar nuevas pensiones supeditadas a una baja equivalente. La pregunta que resta es: si como se planteó en las reuniones de la Comisión de Presupuesto y Hacienda se piensa modificar este artículo, permitiendo nuevas pensiones a personas con autorización aprobada que se encuentran en lista de espera (que se calculan en 30.000 según lo mencionado en la Comisión, esto es \$5 millones por mes, aproximadamente), ¿alcanza el aumento de \$440 millones para cubrir a todos los nuevos beneficiarios o se necesitarán más recursos? ¿De dónde se obtendrían los mismos?

Cuadro 12: Gasto en Servicios Sociales por función

Servicios Sociales	2002 Devengado	2003 Vigente*	2004 Proyecto de Ley	Variación 2003 - 2004		
				Nominal		Real**
				Monto	%	%
Salud	1.384,4	2.113,6	2.323,8	210,2	9,95%	0,18%
Promoción y Asistencia Social	1.926,1	2.671,2	3.607,6	936,4	35,06%	23,06%
Seguridad Social	18.888,8	22.664,6	24.738,3	2.073,7	9,15%	-0,55%
Educación y Cultura	2.440,0	3.193,5	3.907,1	713,6	22,35%	11,48%
Ciencia y Técnica	553,9	765,1	918,5	153,4	20,05%	9,38%
Trabajo	2.380,2	3.787,2	3.811,3	24,1	0,64%	-8,30%
Vivienda y Urbanismo	527,1	719,2	841,6	122,4	17,02%	6,62%
Agua Potable y Alcantarillado	53,3	183,9	244,3	60,4	32,84%	21,04%
TOTAL	28.153,8	36.098,3	40.392,5	4.294,2	11,90%	1,96%

* De acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Mensaje de Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

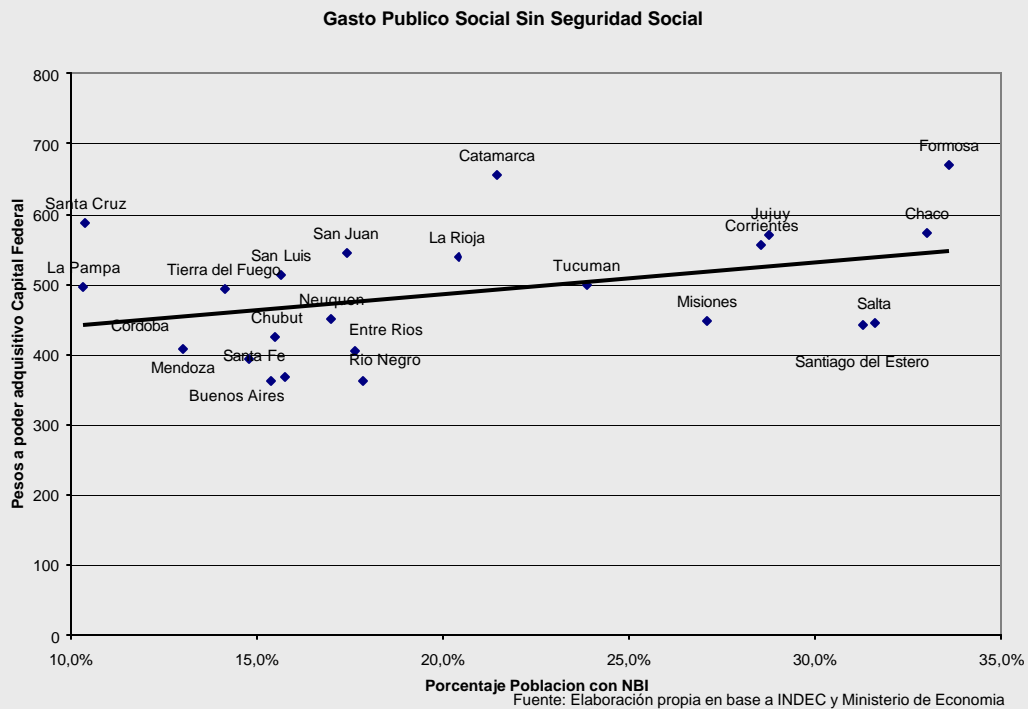
- ✓ Otro de los incrementos principales se observa en el gasto destinado a **Promoción y Asistencia Social**. Los mayores aumentos se encuentran en el programa Atención a Grupos Vulnerables, que se incrementa en \$250 millones, (que equivalen al 94%) y Emergencia Alimentaria, que sube en \$223 millones (90%).
- ✓ Más de la mitad del incremento en **Educación** se relaciona con la inclusión en este proyecto de ley del pago del total de la cuota del Fondo Nacional de Incentivo Docente correspondiente al año 2002. Así, se registra un incremento de más de \$350 millones por este concepto. El resto del incremento se explica principalmente por la construcción de nuevas escuelas.
- ✓ En **Ciencia y Técnica**, una función con un incremento importante en términos nominales, el aumento se relaciona principalmente con la Secretaría para la Tecnología y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO SOCIAL NACIONAL

En el presupuesto 2004, el Gasto Social Nacional es \$40.392 millones, el cual incluye \$24.738 millones correspondientes a la finalidad de Seguridad Social. Es conveniente al realizar el análisis de la distribución geográfica del gasto social considerar los diferentes costos que tienen la provisión de bienes y servicios en las diferentes jurisdicciones. Para ello, los valores obtenidos del presupuesto son ajustados por el costo de la canasta básica de alimentos elaborada por INDEC.

Luego del mencionado ajuste, se observa que el Gasto Social sin incluir Seguridad Social se distribuye de manera bastante inequitativa entre las provincias siendo la provincia de Formosa la que mayor cantidad de recursos per capita recibe (\$ 669 por habitante) mientras que las provincias de Río Negro y Mendoza son las que menos recursos reciben (\$ 363 por habitante).

Adicionalmente de la disparidad en la cuantía de recursos que recibe cada jurisdicción, existe una escasa relación entre este monto y algunas variables sociales seleccionadas. Por ejemplo, como se puede observar en el gráfico, existe una muy leve relación entre el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas y el total del Gasto Social (Sin Seguridad Social). Formosa recibe \$669 por habitante y posee el 33,6% de su población con NBI, mientras que Santiago del Estero recibe \$441 per capita y posee el 31,3% de su población en igual situación. Por otro lado, la provincia de Santa Cruz recibe \$ 587 per capita y posee el 10,4% de su población con NBI.



4 – Servicios Económicos

El aumento en términos nominales de \$825 millones en este área del gasto tiene que ver con la prioridad anunciada por el gobierno de privilegiar las obras públicas, principalmente a través de la Secretaría de Obras Públicas y de la Dirección Nacional de Vialidad. De esta manera, tal como se muestra en el **Cuadro 13**, el incremento se encuentra concentrado mayormente en la función Transporte, que pasa de \$1.292 millones en 2003 a \$1.990 millones en 2004, alcanzando una suba de casi \$700 millones.

- ✓ Dentro de **Transporte**, el programa Construcciones, destinado a la construcción de rutas o a la modificación de las ya existentes, pasa de \$320,4 a \$616,1 millones, en lo que constituye un incremento de casi \$296 millones (42% del aumento en transporte). Otro programa que se incrementa es Sistema de Contratos de Recuperación y Mantenimiento, que sube en casi \$30 millones. Asimismo, el programa Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor y Ferroviario aumenta en el proyecto de Ley de Presupuesto 2004 en \$185 millones (26,5% del aumento en transporte).
- ✓ En **Comunicaciones**, la otra función que registra un aumento considerable, el incremento viene dado principalmente por las Actividades Centrales de la Comisión Nacional de Comunicaciones, que suben \$57,5 millones (96% del aumento total).

Cuadro 13: Gasto en Servicios Económicos por función

Servicios Económicos	2002 Devengado	2003 Vigente*	2004 Proyecto de Ley	Variación 2003 - 2004		
				Nominal		%
				Monto	%	
Energía, Combustibles y Minería	364,9	456,6	466,3	9,73	2,13%	-6,94%
Comunicaciones	75,9	114,1	173,8	59,70	52,32%	38,79%
Transporte	852,4	1.292,0	1.990,8	698,80	54,09%	40,40%
Ecología y Medio Ambiente	40,2	82,0	90,8	8,80	10,73%	0,89%
Agricultura	234,9	261,0	281,9	20,90	8,01%	-1,59%
Industria	81,0	104,6	124,7	20,10	19,22%	8,63%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	63,5	80,0	87,2	7,20	9,00%	-0,68%
Seguros y Finanzas	23,4	23,8	24,4	0,60	2,52%	-6,59%
TOTAL	1.736,2	2.414,1	3.239,9	825,83	34%	22,29%

* De acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

** Para calcular las variaciones reales se deflactó por un índice compuesto por el 50% de IPC y 50% de IPM

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Mensaje de Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Conclusión de los gastos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Las áreas del gasto que más aumentan en este proyecto de ley de presupuesto, tal como surge del **Cuadro 14**, son transporte, promoción social y educación. Esto coincide con las prioridades anunciadas por el nuevo gobierno de fomentar la inversión pública, el desarrollo social y la inversión educativa. También se encuentran aumentos importantes en relaciones exteriores, ciencia y técnica y vivienda y una caída de más del 10% en el monto destinado al pago de la deuda pública. En relación a los \$4.800 millones en que aumenta el gasto nominal en este presupuesto, se observa que un 42% se destina a la seguridad social, un 19% a las actividades de promoción social, un 15% a transporte y otro 15% a educación.

Cuadro 14: Principales cambios en el gasto del Proyecto de Presupuesto 2004

Finalidad - Función En millones de pesos	2003	2004	Variación 2003-2004	
			Nominal	Real*
TRANSPORTE	1.292,0	1.990,8	54,09%	40,40%
PROMOCIÓN SOCIAL	2.671,2	3.607,6	35,06%	23,06%
EDUCACIÓN	3.193,5	3.907,1	22,35%	11,48%
RELACIONES EXTERIORES	571,5	694,6	21,54%	10,74%
CIENCIA Y TECNICA	765,1	918,5	20,05%	9,38%
VIVIENDA	719,2	841,6	17,02%	6,62%
SEGURIDAD INTERIOR	1.696,9	1.868,6	10,12%	0,34%
SALUD	2.113,6	2.323,8	9,95%	0,18%
SEGURIDAD SOCIAL	22.664,6	24.738,3	9,15%	-0,55%
DEUDA PUBLICA	7760,6	6947,9	-10,47%	-18,43%
OTROS	11.445	11.870	3,72%	-5,50%
TOTAL	54.892,80	59.708,60	8,77%	-0,89%

* Para calcular las variaciones reales se utilizó un índice compuesto por el 50% del IPC y el 50% del IPM

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Sin embargo, si se tiene en cuenta la inflación proyectada, los aumentos en el gasto son menores a los anunciados. Por ejemplo, el gasto en transporte se incrementa en el 40% en lugar del 54%, en promoción social sube el 23% en vez del 35% y en educación sube el 11% en lugar del 22%.

Cuadro 15: Principales cambios como porcentaje del gasto total y del PBI

Finalidad - Función	Como % del gasto total		Como % del PBI	
	2003	2004	2003	2004
TRANSPORTE	2,35%	3,33%	0,35%	0,48%
PROMOCIÓN SOCIAL	4,87%	6,04%	0,73%	0,87%
EDUCACIÓN	5,82%	6,54%	0,87%	0,94%
RELACIONES EXTERIORES	1,04%	1,16%	0,16%	0,17%
CIENCIA Y TECNICA	1,39%	1,54%	0,21%	0,22%
VIVIENDA	1,31%	1,41%	0,20%	0,20%
SEGURIDAD INTERIOR	3,09%	3,13%	0,46%	0,45%
SALUD	3,85%	3,89%	0,57%	0,56%
SEGURIDAD SOCIAL	41,29%	41,43%	6,17%	5,93%
DEUDA PUBLICA	14,14%	11,64%	2,11%	1,67%
OTROS	20,85%	19,88%	3,11%	2,85%
TOTAL	100,00%	100,00%	14,93%	14,32%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004

Otra forma de ver los cambios en las prioridades del gobierno plasmados en el proyecto de Ley de Presupuesto 2004 es comparando el peso de las distintas áreas en el total del gasto y como porcentaje del PBI. En el Cuadro 15 se observa que las funciones consideradas prioritarias (Promoción Social, Educación, Transporte, Ciencia y Técnica, Vivienda) aumentaron su participación en el gasto total, al igual que su participación en el total del producto. Por el contrario, el gasto destinado a la deuda pública vio disminuir su peso en ambas variables.

VARIACIONES REALES Y PÉRDIDA DEL PODER ADQUISITIVO

El Proyecto de Ley del Presupuesto 2004 presentado al Congreso Nacional deja entrever un fuerte mensaje político: transmite moderación al mostrar voluntad de cumplimiento con el acuerdo recién firmado con el FMI pero al mismo tiempo deja en claro que el desarrollo social, la inversión en obras públicas y la educación son temas prioritarios. Sin embargo, si bien el gasto total aumenta en términos nominales, si se descuenta la inflación disminuye un 0,9%. De este modo, a pesar de aumentar el presupuesto en las áreas prioritarias del gobierno, el gasto total medido en términos reales disminuye. ¿Quién paga el ajuste?

Gastos del Gobierno. Variación nominal y real.

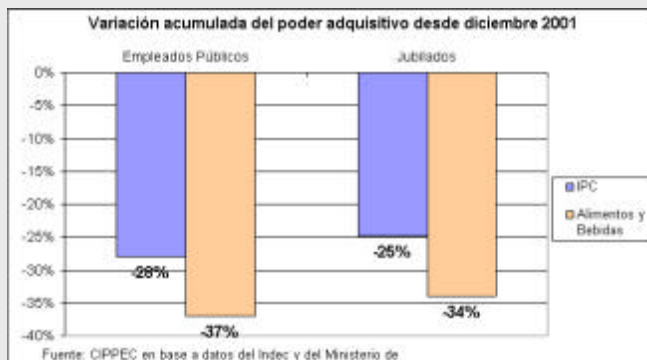
	2003	2004		Variación	
		Nominal	Real*	Nom	Real
Serv. Deuda	7,761	6,948	6,331	-10.5%	-18.4%
Personal	7,379	7,520	6,852	1.9%	-7.1%
Jubilaciones	19,139	20,445	18,629	6.8%	-2.7%
Otros	20,614	24,796	22,593	20.3%	9.6%
TOTAL	54,893	59,709	54,404	8.8%	-0.9%

* Para calcular la variación real se estima un 50% del IPC y un 50% del IPM en base a los precios de 2003.

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Economía

- Los acreedores externos** En el presupuesto 2004 no se incluyen pagos a los acreedores que tienen bonos en default aunque continuarán las negociaciones. Hasta ahora, se logró mediante el acuerdo con el FMI refinanciar los próximos vencimientos de capital con los organismos internacionales por tres años. De este modo la caída en términos reales del pago por intereses de la deuda es de 18,4%.
- Los empleados públicos** El gasto en personal cae 7% en términos reales debido al congelamiento de los salarios, disminuyendo así su poder adquisitivo.
- Los jubilados.** El gasto en jubilaciones cae 2,7% en términos reales, disminuyendo también su poder adquisitivo. Esta caída es menor que el gasto en personal debido al incremento de la jubilación mínima vigente a partir de agosto de 2003.

Un punto importante a considerar es la situación en la que se encuentran los empleados públicos y los jubilados, que han financiado en gran medida el incremento del gasto social de 2003.



Si se toma en cuenta el deterioro de la capacidad de compra desde diciembre de 2001, tomando el Índice de Precios del Consumidor (IPC), la caída del poder adquisitivo acumulada alcanza un 28% en el caso del personal público y un 25% en el de los jubilados.

Esto se dio por una caída del poder adquisitivo en 2001 del 33% y 30%, respectivamente. Si bien la restitución del 13% que se les otorgó en 2002 mejoró parcialmente la situación, en 2003 se presenta un nuevo ajuste en términos reales, empeorando nuevamente su capacidad de compra de bienes y servicios.

Por otra parte, el aumento de precios en Alimentos y Bebidas es mayor que el del IPC. De este modo, el impacto es mayor en los sectores que perciben menos 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). Desde diciembre de 2001, y suponiendo un comportamiento para 2004 similar al nivel general del IPC, los precios en el rubro de Alimentos y Bebidas aumentarán un 72% hasta diciembre de 2004. Esto genera una pérdida del poder de compra en este rubro de un 37% para los empleados públicos y de un 34% para los jubilados.

No obstante, en el Proyecto de Ley no está previsto ningún tipo de ajuste nominal de las jubilaciones y salarios públicos. De esta forma, si el actual gobierno decidiera dar lugar a aumentos salariales, el nivel de gasto sería mayor y la meta del superávit pactada con el FMI se vería en dificultades.

CONSIDERACIONES FINALES

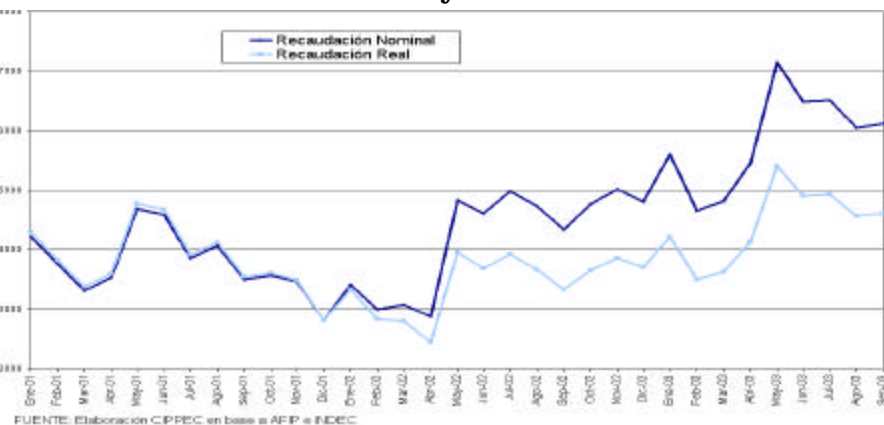
1. Resultado de la Administración Nacional

A partir de la devaluación de principios de 2002 resultó necesario tener más precisión en el cálculo de una variable que en épocas de estabilidad cambiaria: la inflación. Esta variable es fundamental a la hora de realizar proyecciones acerca del monto que se pretende recaudar y de la capacidad que tienen estos ingresos para financiar los gastos presupuestados. La precisión en estas estimaciones y el comportamiento del gobierno en la ejecución del gasto es lo que determina el resultado financiero y la solvencia de la Administración Nacional que se obtendrá al cierre del ejercicio.

En este contexto, para analizar las cifras de recaudación, no solamente debe tenerse en cuenta el crecimiento real de la economía, sino también el efecto de la inflación que impacta directamente en la recaudación de determinados impuestos.

Durante 2002 y 2003 la recaudación se incrementó en términos nominales en gran parte gracias al efecto del aumento de precios de la primera mitad de 2002. A esto debe agregarse el impacto que este aumento tuvo en la recaudación de 2003, particularmente en impuestos tales como el Impuesto a las Ganancias, de donde los contribuyentes no pudieron deducir aquellas ganancias ficticias generadas por el incremento de los precios.

Gráfico 3: Recaudación nominal y real, 2001-2003



Tal como puede observarse en el Gráfico 3, el incremento en la recaudación, una vez descontado el efecto inflacionario (es decir, la disminución en la capacidad del estado de afrontar sus gastos) es sensiblemente menor al incremento en términos nominales.

La recaudación en términos reales mide la capacidad efectiva del Estado para financiar sus gastos. En 2002 y 2003, el incremento de los ingresos fue mayor al incremento observado en los gastos desembolsados (es decir, base caja) aún teniendo en cuenta la inflación y esto permitió realizar el ajuste fiscal necesario para llegar al superávit primario del 2,5% pactado con el FMI a principios de este año.

Para el 2004, se estima un superávit de \$2303,6 millones. Deberá tenerse en cuenta la inflación utilizada para realizar este presupuesto que afectará la recaudación y la capacidad del Estado de cumplir con el presupuesto. Si bien el acuerdo con el FMI se refiere al resultado del Sector Público Argentino (que incluye provincias y municipios), para lograr este objetivo, las estimaciones macroeconómicas y la disciplina fiscal deben ser consistentes.

De este modo, una mejor estimación de los recursos generaría dos efectos positivos importantes. Por un lado, sería necesario realizar menores ajustes de gasto durante la ejecución. Por el otro, la ley de presupuesto que finalmente se apruebe será más creíble tanto para los organismos internacionales, como para la sociedad en general. Cabe señalar que la actual magnitud y persistencia de la crisis hace imprescindible la sanción en Congreso de la Nación de un Presupuesto que contemple transferencias intergubernamentales con criterios de equidad y eficiencia, y torna impostergable la reforma al sistema de coparticipación vigente para lograr una mayor correspondencia fiscal en las provincias.

2. Necesidad de mecanismos de priorización del gasto

Según las estimaciones efectuadas para 2004, la AFIP debería recaudar casi \$5.542 millones por mes, siendo la recaudación promedio de los primeros nueve meses de 2003 de alrededor de \$5.077 millones. Esto determinaría la necesidad de recaudar, en promedio, \$465 millones adicionales por mes. Al estar previsto un nivel de inflación del 10,5%, 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, se registrará un incremento “nominal” de la recaudación 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 2004 respecto del presente año.

Esta incertidumbre respecto del nivel real de ingresos fiscales abre la posibilidad de que sea necesario hacer recortes en el gasto. En ese caso, el Poder Ejecutivo podría decidir en qué partidas finalmente realizará recortes si los ingresos reales son inferiores a los previstos en el proyecto de ley. Esto le otorga cierto grado de discrecionalidad a lo largo de la ejecución del presupuesto.

El efecto de la persistente sobreestimación de los recursos genera como consecuencia una creciente arbitrariedad del gasto ejecutado respecto al presupuesto. 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.

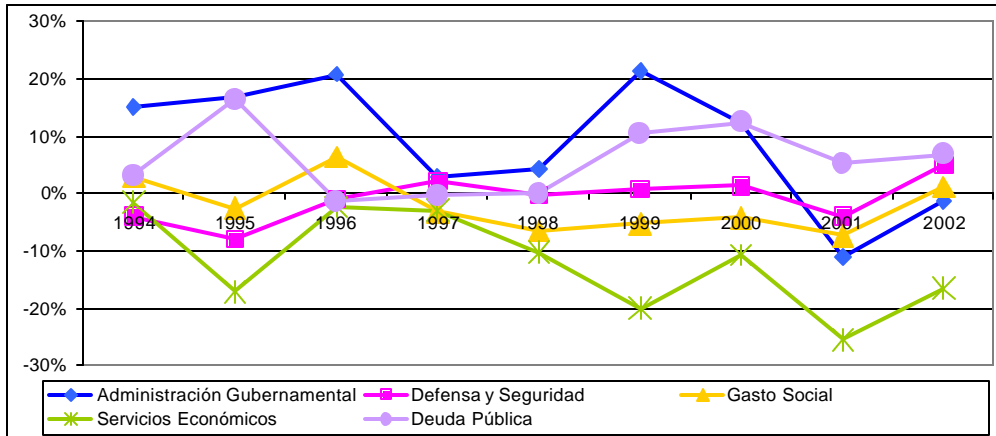
En el Gráfico 4 se muestra el ajuste o incremento de las distintas finalidades del gasto respecto de su presupuesto inicial. Cuando la línea está abajo de cero es porque la partida asignada fue subejecutada respecto de lo comprometido inicialmente. En cambio, por encima de cero implica que se incrementó el monto presupuestado a lo largo del año. El gráfico refleja la falta de un criterio claro en las reasignaciones del gasto.

A lo largo del año, el Poder Ejecutivo efectúa un gran número de modificaciones en el gasto. Debido a la falta de claridad del alcance legal de los decretos de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo tuvo espacio por medio de estos mecanismos para efectuar modificaciones más allá de las permitidas por la Ley de Administración Financiera. Este avance sobre las potestades del Congreso se ve facilitado por la fuerte centralización de la información con que cuenta el Poder Ejecutivo para la toma de decisiones respecto a las asignaciones de los recursos.

Si bien no hay reglas institucionales claras para reasignar el gasto, puede suponerse que la priorización viene dada por los compromisos asumidos y los gastos más rígidos. Esto puede verse en el Gráfico 4, por ejemplo, al observar la poca variabilidad del gasto en defensa y seguridad cuyo gasto es principalmente en salarios y por el cumplimiento o incluso incremento en el gasto en servicios de la deuda respecto a lo presupuestado. Por el

contrario, en Administración Gubernamental se observa una persistente sobrejecución del gasto y en Servicios Económicos una constante subejecución. Esto último podría explicarse por el fuerte componente de gasto en capital destinado a la construcción de obras públicas que tiene una tendencia a subejecutarse.

Gráfico 4: Variaciones de la ejecución del gasto por finalidad, 1994-2002



Fuente: Elaboración CIPPEC en base a Cuentas de Inversión 1994-2002

Es interesante analizar, en particular, el caso del gasto social que casi constantemente es ajustado a lo largo del año. En este sentido, en el Gráfico 4 permite distinguir dos situaciones diferentes. En primer término, en los años fuerte crecimiento y fácil accesibilidad al financiamiento, tales como 1994 y 1996, el gasto social ejecutado supera al monto presupuestado inicialmente. Muy diferente es la evolución en los años que, como 1995 o en el lapso 1997 - 2001, la menor fluidez de financiamiento impuso la necesidad de efectuar ajustes respecto del Programa Fiscal del Gobierno, rezagando la ejecución presupuestaria social y aumentando partidas por el pago de intereses de la deuda. De esta manera, puede afirmarse que el gasto público durante la década pasada tuvo un comportamiento pro cíclico. Esto es, a medida que los recursos del Estado aumentaban en los años de crecimiento –por mayor recaudación impositiva y/o endeudamiento- el gasto social acompañaba dicha suba. En sentido contrario, en épocas de menor crecimiento o recesión, el gasto público social, al igual que el gasto en servicios económicos, debía ajustarse. Este es un patrón muy perjudicial ya que el gasto social se torna mucho más importante justamente en los años de desaceleración o contracción de la economía.

Una propuesta para fortalecer el rol del Congreso en el proceso presupuestario es establecer reglas institucionales que puedan mejorar la sistematización o criterios de priorización en forma más efectiva el gasto y conocer mejor los costos de reconducción de partidas del gasto entre sectores. Lamentablemente, este es un camino aún sin recorrer en la Argentina.