

INFORME EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

REVISIÓN DEL GASTO Y DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

Octubre 2002

Documento de Trabajo N°2

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Revisión del gasto y los recursos del Presupuesto Nacional

Octubre 2002

Del estudio y debate en el Congreso Nacional del Proyecto de Ley de Presupuesto 2003 surgirán las asignaciones de recursos para el año que viene. Sin embargo, más allá de que se empiece a discutir cómo y en qué se gastará en el próximo ejercicio, es importante no perder de vista lo que sucede hoy con la ejecución del Presupuesto 2002.

El proceso presupuestario no concluye una vez que se aprueban las partidas para las diferentes jurisdicciones y programas. Dado que el Poder Ejecutivo está autorizado a realizar ciertas modificaciones, es importante realizar un control continuo, para conocer a qué se refieren los cambios en las distribuciones originales.

Son los ciudadanos quienes, a través del pago de sus impuestos, aportan los medios que el Estado necesita para su financiamiento. Tienen entonces el derecho de saber cuáles son los ingresos reales que se perciben mediante la recaudación y en qué se los gasta efectivamente.

Este informe tiene por objeto hacer un aporte a este seguimiento. Es a través de un control activo por parte de la sociedad como se puede contribuir a un mejor funcionamiento del sector público y a una asignación adecuada y eficiente de los recursos escasos.

LOS RECURSOS TRIBUTARIOS

La recaudación del mes de septiembre fue de 4.344 millones de pesos, 24% mayor a la del mismo mes de 2001 en términos nominales. Sin embargo, esta cifra es un 8,2 % inferior a la de agosto y un 12,9 % menor a la registrada en julio, mes en el cual se registró el mayor volumen de recaudación de 2002. En lo que va del año, se llevan acumulados 35.877,4 millones de pesos, lo que representa el 0,9% más de lo que se llevaba recaudado entre enero y septiembre de 2001.

Para entender por qué aumenta la recaudación respecto al año pasado, es clave incluir en el análisis a la inflación, que constituye un impuesto que paga la población sobre las tenencias de dinero en efectivo, que pierden valor por la depreciación de la moneda en términos reales. El efecto de la inflación en la recaudación se da principalmente a través del IVA y del Impuesto a las Ganancias.

Si se toma en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para medir la recaudación en términos reales, resulta que ésta cayó un 10.5%¹ en el mes de septiembre. Si se analiza la evolución del IVA – que, con 1340,3 millones, representa el 30,9% de la recaudación total-, se

¹ Se utilizó la variación del IPC respecto a septiembre 2001, que fue del 38,5%

encuentra que, si bien en términos nominales ha crecido con respecto a septiembre 2001 en el 17.3%, en términos reales ha caído el 15%.

Es importante también tener en cuenta que gran parte de la diferencia en la recaudación nominal de 841 millones respecto a septiembre 2001 se debe a las retenciones a la exportación, que no existían el año pasado. En septiembre, los ingresos por comercio exterior treparon a 609,2 millones de pesos, cifra que representa el 14,2% de la recaudación total de ese mes. De todas maneras, hay que destacar que la recaudación por este concepto fue un 25% inferior a la de agosto, que a su vez había sido el 6,2% menor que la de julio.

EL GASTO PÚBLICO

De la comparación entre el crédito inicial otorgado por la Ley de Presupuesto 2002 y el crédito vigente al 30 de septiembre, surge una sobreejecución de \$1957,4 millones (4.3%). Sin embargo, al ejecutarse más de lo estimado, parecería que no se están utilizando los \$2.973 millones presupuestados para efectuar recortes, por lo que la sobreejecución alcanza entonces el 11.7 %. Si se compara el crédito vigente al 30 de septiembre con el vigente al 30 de junio, surge que gran parte de las diferencias con el crédito inicial se deben a modificaciones realizadas en el segundo trimestre de ejecución del gasto.²

Ejecución del gasto por finalidad

Finalidad	Crédito inicial	Crédito vigente al 30/06	Crédito vigente al 30/09	Diferencia inicial-septiembre	
				Monto	%
Administración Gubernamental	3.283.555.493	3.315.425.250	3.550.002.616	266.447.123	8%
Servicios de Defensa y Seguridad	3.382.333.809	3.421.615.527	3.542.087.347	159.753.538	5%
Servicios Sociales	30.449.469.498	31.131.019.393	32.029.828.772	1.580.359.274	5%
Servicios Económicos	2.057.539.259	2.089.080.489	2.008.920.510	-48.618.749	-2%
Deuda Pública	5.994.160.000	5.994.160.000	5.993.579.000	-581.000	0%
Subtotal	45.167.058.059	45.951.300.659	47.124.418.245	1.957.360.186	4%
Econ. Por Program. Del gasto	-2.973.000.000	0	0	2.973.000.000	-100%
TOTAL	42.194.058.059	45.951.300.659	47.124.418.245	4.930.360.186	12%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección de Gastos Consolidados del Ministerio de Economía

Respecto a qué finalidades se destinó el mayor gasto realizado, en primer lugar se encuentra, por el monto, **Servicios Sociales**, con un incremento de más de \$1.580 millones. En segundo lugar se ubica **Administración Gubernamental**, cuya suba de \$266 millones fue sin embargo la mayor en términos porcentuales. Los **Servicios de Seguridad y Defensa** vieron subir sus

² Debido a demoras en su sanción, el Presupuesto 2002 comenzó a regir desde el mes de abril.

recursos en más de \$159 millones, mientras que **Servicios Económicos** fue la única en experimentar una caída (-\$48 millones)

Antes de analizar qué pasó en el interior de cada finalidad y de profundizar en los cambios de algunos programas, es importante mencionar el **Decreto 1453 del 14 de agosto de 2002**. Por esta disposición se autoriza al Jefe de Gabinete a realizar reestructuraciones presupuestarias sin sujeción al artículo 37 de la Ley 24.156 (Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional), que reserva al Congreso Nacional las decisiones que afectan el monto total del presupuesto, haciendo uso de sus capacidades de modificar el presupuesto por necesidades de emergencia. De esta manera, **este decreto aumenta las partidas de diferentes programas, con un incremento total de \$1.265 millones**.

1. Administración gubernamental

Una de las principales causas del alza de \$266,4 millones en esta finalidad se encuentra en el aumento de más de \$110 millones (57%) en el programa **Acciones Diplomáticas en el Exterior**, perteneciente a la función Relaciones Exteriores. No sólo es distintivo por el aumento realizado a fines de septiembre, sino que viene aumentando trimestre a trimestre. Si bien \$66 millones surgen por el Decreto mencionado restan más de \$40 millones sin presentar de modo explícito a qué se debe el incremento.

Programa	Función	Crédito inicial	Crédito vigente al 30/06	Crédito vigente al 30/09	Diferencia inicial septiembre	
					Monto	%
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL					266.447.123	8%
Acciones Diplomáticas en el Exterior	Relaciones Exteriores	195.650.273	211.845.273	306.308.597	110.658.324	56,56%
Administración Financiera	Administración Fiscal	122.922.961	80.949.607	162.142.807	39.219.846	31,91%
Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda	Información y Estadísticas	11.583.000	11.583.000	18.846.000	7.263.000	62,70%
Prensa y Difusión Actos de Gobierno	Dirección Ejecutiva	15.321.785	66.368.441	66.123.441	50.801.656	331,56%
Información y Registro del Potencial Humano Nacional	Relaciones Interiores	27.280.000	44.870.000	44.870.000	17.590.000	64,48%
Actividades Centrales - Presidencia de la Nación	Dirección Ejecutiva	57.839.205	57.715.205	70.450.993	12.611.788	21,80%
Subtotal					238.144.614	89%
Otros Programas					28.302.509	11%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección de Gastos Consolidados del Ministerio de Economía

Otro programa que contribuyó al aumento en la Administración Gubernamental fue **Administración Financiera** que, si bien había descendido en el primer trimestre en casi \$42 millones, en el segundo subió en más de \$80 millones, totalizando un incremento de \$40 millones (un 32%). También hubo cambios en la función Información y Estadísticas Básicas, siendo el principal el incremento de \$7,2 millones (62,7%) en el programa **Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda**.

Respecto al programa **Prensa y Difusión de Actos de Gobierno**, que en el primer trimestre había pasado de \$15 a \$66 millones (333%), en el segundo se mantuvo estable, con una muy leve disminución de \$245 mil. La función Dirección Ejecutiva, dentro de la que se encuentra este programa, de todas maneras siguió en aumento, debido al incremento de más de \$12 millones en las **Actividades Centrales de la Presidencia de la Nación**. Por último en esta finalidad, se introdujeron modificaciones en la función Relaciones Interiores. **Información y Registro del Potencial Humano Nacional** creció en \$17,5 millones, **Asistencia Financiera a Sectores Económicos** en \$5 millones (ambos incrementos que se registraron en el primer trimestre de ejecución) y **Asistencia Financiera a Provincias** en casi \$7 millones.

2. Servicios de Defensa y Seguridad

Dentro de esta finalidad, la función Defensa subió \$77 millones. Entre los programas que más reforzaron sus recursos se encuentran **Capacidad Operacional del Estado Mayor del Ejército**, con más de \$34 millones adicionales, **Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea**, con más de \$18 millones, y **Capacidad Operacional de la Armada**, con más de \$14 millones.

Programa	Función	Crédito inicial	Crédito vigente al 30/06	Crédito vigente al 30/09	Diferencia inicial septiembre	
					Monto	%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD					159.753.538	5%
Capacidad Operacional del Estado Mayor del Ejército	Defensa	763.574.375	765.832.625	797.093.398	33.519.023	4,39%
Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea	Defensa	337.716.156	338.056.664	356.058.808	18.342.652	5,43%
Capacidad Operacional de la Armada	Defensa	539.307.393	541.282.493	553.443.943	14.136.550	2,62%
Prestación de Servicios de Seguridad a Personas y Bienes	Seguridad Interior	592.003.641	629.864.309	632.649.309	40.645.668	6,87%
Capacidad Operacional de Gendarmería Nacional	Seguridad Interior	307.577.082	310.577.082	332.555.162	24.978.080	8,12%
Servicios de Seguridad de la Navegación y de la Policía de Seguridad y Judicial	Seguridad Interior	207.517.326	209.017.326	223.293.584	15.776.258	7,60%
Operaciones de Mantenimiento de la Paz para Organismos Internacionales.	Seguridad Interior	4.250.000	4.250.000	7.490.340	3.240.340	76,24%
Subtotal					150.638.571	94%
Otros programas					9.114.967	6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección de Gastos Consolidados del Ministerio de Economía

Además, las **Actividades Centrales del Ministerio de Defensa** aumentaron en más de \$4 millones (6%), lo mismo que las **Actividades Centrales del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea**, que subieron en más de \$6 millones (6,5%). Parte de estos incrementos en la función Defensa tuvieron origen en el decreto 1453/2002 ya mencionado.

La función Seguridad Interior creció en \$86 millones, principalmente por el alza de casi \$41 millones en el programa **Prestación de Servicios de Seguridad a Personas y Bienes** – de los cuales más de \$37 millones se registraron en el primer trimestre - y de casi \$25 millones en **Capacidad Operacional de la Gendarmería Nacional**. También se origina en el aumento de casi \$16 millones en el programa **Servicios de Seguridad de la Navegación y de la Policía de Seguridad y Judicial** y en el incremento de más de \$3 millones en **Operaciones de Mantenimiento de la Paz para Organismos Internacionales**.

3. Servicios Sociales

El incremento de \$899 millones de pesos en la función Trabajo explica una parte importante del aumento de los recursos de esta finalidad. Si se desagrega dentro de esta función, se encuentra que esta suba se origina en el programa **Políticas de Empleo y Capacitación Laboral**, a su vez causado por el alza de \$870 millones de pesos en el subprograma **Plan Jefes de Hogar**. Este último fue determinado por el Decreto 1453 citado anteriormente.

Otro de los programas que explica el incremento del 5% en Servicios Sociales es **Lucha Contra el Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual**, que cuenta a fin de septiembre con \$104,5 millones más que en la asignación inicial, aunque es de destacar que la mayor parte de este aumento ocurrió en el primer trimestre de ejecución del presupuesto. El programa **Planificación, Control, Regulación y Fiscalización de la Política de Salud** subió en casi \$82 millones, pero esto se explica porque la actividad **Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas** pasó del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Salud. Así, el programa **Pensiones no Contributivas** (bajo jurisdicción del Ministerio de Desarrollo y del cual la actividad mencionada formaba parte) disminuyó en un monto similar.

Por otra parte, **Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos** subió en casi \$68 millones y **Emergencia Sanitaria** en casi \$94 millones, ambos experimentando fuertes aumentos en el primer trimestre y caídas más leves en el segundo. **Atención de la Madre y el Niño** subió en ambos trimestres: \$35 millones en el primero y \$13 millones en el segundo, en ambos casos debido al aumento en el subprograma **Plan nacional en favor de la madre y el niño** (el decreto 1453 da lugar a parte de este incremento).

En la función Promoción y Asistencia Social, si bien se observa un aumento de \$185 millones de pesos, éste es menor al que se había encontrado en el primer trimestre de ejecución del gasto. El motivo de esta diferencia es la caída de \$32 millones en el programa **Emergencia Alimentaria**. Por otra parte, en esta función hubo subas importantes (principalmente originadas en el primer trimestre) en los programas **Asistencia Comunitaria** (\$82 millones, principalmente por el aumento en la actividad **Fondo participativo de inversión social**) y **Tercera Edad y Acción Social** (\$130 millones, causados casi en su totalidad por el aumento en la actividad **Atención a grupos vulnerables**).

Dentro de Servicios Sociales también se encuentra la función Seguridad Social. Si bien su aumento total no fue significativo, dentro de ésta sucedieron cosas interesantes para destacar. Así, mientras que se observa hubo un incremento de \$155 millones de pesos en el programa **Seguro de Desempleo**, se encuentra una caída de más de \$96 millones en **Asignaciones Familiares**. Además, el programa **Prestaciones Previsionales**, luego de aumentar en más de \$230 millones en el primer trimestre de ejecución, cayó en \$265 millones en el segundo, por lo que al 30 de septiembre muestra una caída de \$34 millones. Por último, si bien el programa **Complemento a las Prestaciones Previsionales** había caído en \$134 millones en el primer

trimestre, al finalizar el segundo se observa que la diferencia con el crédito inicial es de -\$24 millones, lo que implica una asignación de \$110 millones en el período julio – septiembre.

Programa	Función	Crédito inicial	Crédito vigente al 30/06	Crédito vigente al 30/09	Diferencia inicial septiembre	
					Monto	%
SERVICIOS SOCIALES					1.580.359.274	5%
Políticas de Empleo y Capacitación Laboral	Trabajo	842.155.384	770.842.515	1.721.757.540	879.602.156	104,45%
Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual	Salud	63.435.781	157.135.781	167.935.781	104.500.000	164,73%
Planificación, Control, Regulación y Fiscalización de la Política de Salud	Salud	8.042.988	7.958.245	89.978.276	81.935.288	1018,72%
Pensiones No Contributivas	Salud	160.666.251	160.666.251	79.533.754	-81.132.497	-50,50%
Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos	Salud	37.115.319	106.088.044	104.926.930	67.811.611	182,71%
Emergencia Sanitaria	Salud	50.000.000	175.400.000	143.717.424	93.717.424	187,43%
Atención de la madre y el niño	Salud	32.203.068	67.503.068	80.503.068	48.300.000	149,99%
Emergencia Alimentaria	Promoción y Asistencia Social	351.625.728	349.625.728	317.625.728	-34.000.000	-9,67%
Asistencia Comunitaria	Promoción y Asistencia Social	21.822.641	93.122.641	104.081.171	82.258.530	376,94%
Tercera Edad y Acción Social	Promoción y Asistencia Social	14.970.316	144.998.068	145.301.268	130.330.952	870,60%
Seguro de Desempleo	Seguridad Social	356.988.293	356.988.293	511.988.293	155.000.000	43,42%
Asignaciones Familiares	Seguridad Social	2.010.880.758	1.914.480.758	1.914.480.758	-96.400.000	-4,79%
Prestaciones Provisionales	Seguridad Social	12.545.366.804	12.775.979.244	12.510.979.244	-34.387.560	-0,27%
Complemento a las prestaciones provisionales	Seguridad Social	528.000.000	393.787.560	503.787.560	-24.212.440	-4,59%
Acciones en Escuelas Prioritarias	Educación	31.304.892	101.304.892	101.346.269	70.041.377	223,74%
Asignación de Becas	Educación	45.214.077	167.714.077	167.822.947	122.608.870	271,17%
Formación Docente	Educación	133.923.050	67.278.591	41.325.203	-92.597.847	-69,14%
Subtotal					1.473.375.864	93%
Otros programas					106.983.410	7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección de Gastos Consolidados del Ministerio de Economía

Por último en esta finalidad, se pueden mencionar los incrementos – ocurridos en el primer trimestre - en los programas **Acciones en Escuelas Prioritarias** (\$70 millones), **Asignación de Becas** (\$122 millones) y **Fortalecimiento de la Administración Educativa Provincial** (\$48 millones). En sentido contrario, hubo una caída de más de \$92 millones (69%) en el programa **Formación Docente**, descenso que ya se había manifestado en el primer trimestre y que se acentuó en el segundo.

4. Servicios Económicos

Programa	Función	Crédito inicial	Crédito vigente al 30/06	Crédito vigente al 30/09	Diferencia inicial septiembre	
					Monto	%
SERVICIOS ECONOMICOS					-48.618.749	-2%
Otras Asistencias Financieras	Seguros y Finanzas	122.250.000	122.250.000	10.250.000	-112.000.000	-91,62 %
Apoyo a la Actividad Aérea Nacional	Transporte	65.408.139	65.408.139	89.701.947	24.293.808	37,14%
Atención del Estado de Emergencia por Inundaciones	Transporte	-	4.311.739	4.311.739	4.311.739	-
Sanidad Animal	Agricultura	37.854.865	57.514.865	55.163.427	17.308.562	45,72%
Protección Vegetal	Agricultura	2.202.969	5.324.969	5.677.209	3.474.240	157,71%
Formulación de Políticas del Sector Primario	Agricultura	-	4.376.509	4.376.509	4.376.509	-
Actividades Centrales Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	Agricultura	20.451.833	23.511.833	24.965.414	4.513.581	22,07%
Formulación y Ejecución de la Política Energética	Energía, Combustible y Minería	270.447.671	270.447.671	276.982.546	6.534.875	2,42%
Subtotal					-47.186.686	97%
Otros Programas					-1.432.063	3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección de Gastos Consolidados del Ministerio de Economía

Los cambios en esta finalidad, la única que experimentó una caída entre el crédito inicial y el vigente al 30 de septiembre, se deben a varios factores. Por un lado, se observa una disminución de \$112 de millones en el programa **Otras Asistencias Financieras**, perteneciente a la función Seguros y Finanzas. Por el otro, dentro de la función Agricultura, hubo aumentos en **Sanidad Animal** (\$17 millones), en **Protección Vegetal** (\$3 millones), **Formulación de Políticas del Sector Primario** (\$4 millones), en **Actividades Centrales del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria** (\$4,5 millones) y en **Formulación de Políticas del Sector Primario** (\$4 millones).

La función Energía, Combustible y Minería aumentó en más de \$6 millones, debido al incremento del mismo monto en el programa **Formulación y Ejecución de la Política Energética**.

Por último, dentro de la función Transporte, hubo un incremento de más de \$4 millones en el programa **Atención del Estado de Emergencia por Inundaciones** y de \$24 millones en el programa **Apoyo a la Actividad Aérea Nacional**, este último establecido también por el Decreto 1453.

EL RESULTADO

Como primer punto debe destacarse la reasignación del gasto efectuada por el gobierno a partir del incremento de los recursos, producto principalmente del impuesto inflacionario (reflejado esencialmente a través de aumentos en el IVA) y de las retenciones a las exportaciones. La prioridad estuvo claramente destinada a los Servicios Sociales, en particular al Plan Jefes de Hogar.

De esta manera, si la recaudación en los próximos 3 meses se mantiene como en el último trimestre, los recursos alcanzarán los \$49.939,8 millones. Si el gasto se mantiene al nivel vigente al 30 de septiembre, el superávit primario se estima cercano a los \$2.815 millones.