

PROYECTO DE LEY

PRESUPUESTO NACIONAL 2002*

Este Informe tiene como objetivo principal ser una herramienta útil para los Señores Diputados y Senadores en el debate de esta ley, así como lograr una mayor difusión de los temas principales y controvertidos del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional en todo el conjunto de la sociedad.

Nuestros representantes parlamentarios no tienen que ser especialistas en temas de Finanzas Públicas, sin embargo, esta situación no debería convertirse en un impedimento para su activa participación y debate en la sanción de la Ley de Presupuesto Nacional de cada año. Por ello, intentamos presentar la información en forma clara y sencilla, con el objetivo de ser material de apoyo y consulta para la ciudadanía y sus representantes.

* Equipo de Trabajo:

Miguel Braun	Lic. En Economía – UDESA PhD in Economics – Harvard University	CIPPEC
Gerardo Uña	Lic. en Economía - UBA	Grupo Sophia
Pablo Bourlot	Lic. en Economía - UCA	Grupo Sophia
Laura Malajovich	Lic. en Economía – UTDT	CIPPEC
Federico Marongiu	Lic. En Economía – UBA Master en Economía - UTDT	CIPPEC
Axel Radics	Lic. En Economía – UDESA Master en Economía – UDESA	CIPPEC

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
Porqué es importante el Presupuesto	3
Principales Rasgos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2002	5
<i>Supuestos Macroeconómicos.....</i>	<i>5</i>
<i>Gastos y Recursos</i>	<i>6</i>
Consistencia de las Proyecciones Macroeconómicas.....	8
<i>Impuesto Inflacionario Y Emisión Monetaria.....</i>	<i>8</i>
LOS RECURSOS DEL ESTADO	11
¿Cómo se estimaron los recursos del Estado Nacional?	11
<i>Pesificación, Licuación de Pasivos y Nueva Deuda del Sector Público.....</i>	<i>12</i>
¿Cómo se componen los recursos de la Administración Nacional?.....	13
Recursos Corrientes	13
<i>Los ingresos tributarios.....</i>	<i>15</i>
<i>Contribuciones a la Seguridad Social.....</i>	<i>16</i>
Recursos de Capital.....	17
Los cambios en la estructura tributaria	17
Algunos Resultados Sobre Las Expectativas Del Pago De Impuestos	20
LOS GASTOS DEL ESTADO	21
¿Cómo Gastará la Administración Nacional?	21
<i>1 – Administración Gubernamental</i>	<i>22</i>
<i>2 – Servicios de Defensa y Seguridad</i>	<i>22</i>
<i>3 – Servicios Sociales</i>	<i>23</i>
<i>4 – Servicios Económicos</i>	<i>25</i>
<i>5 – Deuda Pública.....</i>	<i>26</i>
CONSIDERACIONES FINALES.....	27
¿Qué pasa si se sobreestiman el Crecimiento y los Recursos?.....	27
<i>¿Cómo afecta la sobreestimación de los recursos?.....</i>	<i>28</i>
<i>¿Cómo afecta la sobreestimación de las transferencias por coparticipación?.....</i>	<i>29</i>

INTRODUCCIÓN

Porqué es importante el Presupuesto

El Presupuesto Nacional es el principal documento de política económica. Debe estar basado en una evaluación exacta de la situación fiscal, y no debe sufrir revisiones sustanciales durante su ejecución. El año fiscal en Argentina coincide exactamente con el año calendario pero el proceso de preparación del presupuesto anual toma un período considerablemente más largo. La formulación, la promulgación, la ejecución y la evaluación del presupuesto anual exige un período de casi dos años y medio. En marzo del año previo, el Ministro de Economía comienza el proceso de planificación y preparación del Presupuesto del año siguiente, que incluye la estimación de las tendencias macroeconómicas, y la recepción de los pedidos de las distintas unidades presupuestarias. Hacia el 30 de junio del año previo, el Ejecutivo debe presentar un informe de avance al Poder Legislativo. Por último, el 15 de septiembre es la fecha límite para la presentación del Proyecto de Ley en el Congreso Nacional. Éste debe aprobarlo antes del 31 de diciembre. A partir del 1 de enero, y a través de la Decisión Administrativa N° 1 del Jefe de Gabinete de Ministros, comienza la ejecución presupuestaria. Concluido el año fiscal, el Ejecutivo tiene hasta el 30 de junio del año siguiente para presentar los resultados de la gestión, a través de la Cuenta de Inversión.

La elaboración del Presupuesto siguiendo los más altos estándares profesionales es una muestra de madurez y capacidad de gobierno, y también un signo de realismo. Siguiendo este criterio, se transforma en una de las expresiones fundamentales de la sociedad. Una vez debatido y votado por el Congreso, el Presupuesto tiene un efecto sobre cada uno de nosotros. Asigna fondos y define partidas que, directa o indirectamente, tienen una influencia poderosa sobre la vida cotidiana de la gente. De ahí la demanda de un Presupuesto que sea diseñado con el mayor profesionalismo, siguiendo criterios de responsabilidad, equidad y justicia.

Mediante el Presupuesto se logran los siguientes tres objetivos básicos de política económica:

- Asigna bienes públicos a los ciudadanos. Por sus imperfecciones, el mercado es incapaz de proporcionar ciertos bienes esenciales para el bienestar de un pueblo. Estos son, por ejemplo, justicia, defensa, seguridad, educación, salud, infraestructura, entre muchos otros, cuya provisión se transforma en una responsabilidad indelegable del Estado.
- Redistribución de los ingresos. A través de este rol el Estado contribuye a paliar la inequidad en la distribución del ingreso. Efectúa, entre otras actividades, transferencias de riqueza de mayores a menores ingresos (por ejemplo, a través de políticas tributarias), o del más joven al más viejo (vía el pago de pensiones), y de regiones más desarrolladas a regiones menos desarrolladas (por subvenciones y subsidios de varias clases).

- Crecimiento y estabilidad. El sector público puede influir a través de su política presupuestaria en proveer un marco estable y duradero que facilite una evolución favorable de las principales variables macroeconómicas: crecimiento, desempleo e inflación.

El Presupuesto tiene entonces tres funciones principales:

1. Mostrar los objetivos más importantes del gobierno para el año fiscal;
2. Servir como un instrumento que permite al Estado tener una influencia sobre la situación económica en el país; y
3. Controlar la recaudación y el gasto público.

Por estas razones, teniendo en cuenta la complejidad y el volumen de la denominada “ley de leyes”, una guía del Presupuesto que resuma sus contenidos resulta esencial para proporcionar la información básica contenida en este documento. El Informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación presenta la información fundamental sobre cómo el Poder Ejecutivo piensa definir la política económica del país.

A través de esta trabajo, buscamos dotar a los contribuyentes de una herramienta que les permita comprender mejor el Presupuesto Nacional, para poder juzgar con argumentos sólidos el desempeño de sus representantes

Principales Rasgos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2002

El Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2002 se caracteriza por ciertos aspectos muy particulares que se explican únicamente por el contexto económico, político y social que vive la Argentina desde fines de 2001.

Las primeras dos características son formales. Así, el presente, resulta ser el **tercer** proyecto de presupuesto para el año 2002 que se envía al Congreso. El primero se envió en el mes de septiembre de 2001, pero –dado la proximidad de las elecciones de octubre- el Poder Ejecutivo optó por remitir sólo los grandes lineamientos. El recambio político que siguió a las elecciones impidió que pudiera considerarse el proyecto original. El segundo proyecto fue elevado en el mes de diciembre de 2001, pero no fue tratado en el Parlamento por los acontecimientos institucionales y económicos vividos en dicho mes.

Precisamente por ser el tercer proyecto de ley, la segunda característica saliente es que ha sido enviado al Congreso con posterioridad al plazo legal establecido (el 15 de septiembre del año previo a la ejecución), provocando por tanto que la ley que finalmente se apruebe tenga vigencia ya entrado el ejercicio económico para el cual rige.

Por último, un rasgo adicional es que presenta una composición macroeconómica distinta a los Presupuestos presentados desde 1991. Esto se debe al fin de la Convertibilidad, el fuerte ajuste que debe hacerse tanto por el lado de los gastos, como por las estimaciones de los recursos, y finalmente, se destaca el impacto de la declaración de “default” hecha sobre el cierre de 2001, en referencia al pago de los Servicios de la Deuda Externa.

Supuestos Macroeconómicos

En referencia a los grandes números de la macroeconomía en los que se basa el presupuesto 2002, se pueden destacar algunos aspectos que –apenas transcurrido un mes de ejercicio fiscal- ya comienzan a encender luces amarillas sobre algunas estimaciones.

Así, se prevé una **inflación** para todo el año del 14%. Cabe destacar que durante el transcurso del mes de enero del corriente año, la suba del índice de precios minoristas fue del 2,2%, convirtiéndose en el mayor incremento registrado desde el año 1992. Al mismo tiempo, los precios mayoristas aumentaron un 6,6% respecto de diciembre del 2001. Estos incrementos se producen en un contexto de depresión que se viene registrando desde el año 1998. Así, anualizando la variación de los precios registrada en enero, sumado a factores que seguramente presionarán en forma ascendente sobre el nivel de precios, como por ejemplo la emisión monetaria y la propia previsión que hace el gobierno sobre la atenuación de la crisis a partir del tercer trimestre del año, hace pensar que el nivel esperado de la inflación deba ser ajustado a una cifra que necesariamente resultará superior al 14%.

Para calcular el índice del 14%, el gobierno calcula el comportamiento de índices de precios mayorista y minorista. Así, al decir que la inflación será aún mayor, queremos señalar que los precios –entre ellos los de la canasta familiar- registrarán considerables aumentos respecto de los precios actuales. Como no está previsto en el proyecto de presupuesto ningún aumento nominal de los salarios públicos y jubilaciones (se mantiene la rebaja del 13%) y, al no estar en condiciones el castigado sector privado de soportar incrementos en sus costos vía incremento de salarios, lo que probablemente resulte sea una pérdida del poder adquisitivo del salario en igual proporción al aumento de precios.

Por su parte, la estimación del **Producto Bruto Interno** prevé una caída del 4,9% en términos reales. Esto resulta de estimar una caída durante la primera mitad del año del orden del 8%, revirtiendo el proceso recesivo para el tercer trimestre, cuando se prevé un crecimiento del 0,4%, para luego consolidar la tendencia creciente llegando a niveles del 4% de crecimiento para finales de 2002.

En cuanto al **Comercio Exterior**, por el lado de las importaciones se prevé una caída en términos reales del 22%, mientras que se espera que las exportaciones crezcan en más del 5% también en términos reales. Cabe destacar que dichas estimaciones contemplan el efecto de la devaluación que tuvo lugar a principios de año. De esta forma se afianzaría el superávit comercial que viene registrando el país desde el último año, el cual es explicado principalmente por la gran caída que se registra en el rubro importaciones.

Gastos y Recursos

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

CONCEPTO	Presupuesto 2000	Presupuesto 2001	Presupuesto 2002 – Dic	Presupuesto 2002 - Feb
D) RECURSOS	44.439	39.686	42.210	39.895
I.I) Corrientes	44.018	39.486	41.637	39.529
I.I.a) Tributarios	38.036	36.330	38.158	36.476
I.I.b) No tribut.	5.982	2.164	3.479	1.415
I.II) De Capital	421	199	482	366
II) GASTOS	50.488	50.221	42.120	42.845
II.I) Primario	40.843	39.318	35.120	36.963
II.II) Intereses	9.645	10.903	7.000	5.882
III) DEFICIT	6.049	10.535	0	2.949

Fuente: Ministerio de Economía

Es posible con lo detallado hasta aquí extraer algún tipo de conclusión respecto al Presupuesto presentado en diciembre y al de los años anteriores.

El primer punto es que en este Proyecto de Ley se estima un déficit de \$2.949 millones, sustancialmente menor al presupuestado en años anteriores (y obviamente superior al Presupuesto con “déficit cero” presentado a fines del 2001). Esta proyección del déficit está explicada por los menores pagos de Servicios de la Deuda, luego de la declaración de “default” por parte de la Nación. Asimismo, otro aspecto para remarcar es la decisiva influencia de la devaluación del peso, tanto dentro de los gastos como en los recursos, para llegar a este resultado.

Dentro del análisis de los principales rubros, es remarcable el descenso en los gastos (por la ya mencionada disminución de los servicios de la deuda). En relación al Presupuesto del año 2001 el Gasto Total tiene una disminución de alrededor del 15%, dentro del cual se destaca la disminución de alrededor del 6% en el Gasto Primario.

Por el lado de los recursos, se destaca la estabilidad de los ingresos tributarios en un contexto donde se espera una disminución del nivel de actividad, y un mayor nivel de evasión impositiva. Esto se explica, sin embargo, por los cambios en la estructura tributaria, donde se implementa entre otras medidas el impuesto a las transacciones financieras, no contemplado en el Presupuesto 2001.

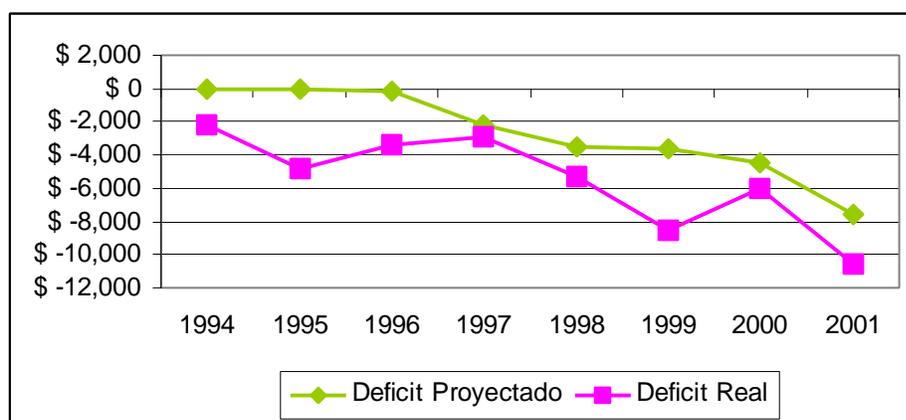
Otro aspecto llamativo del proyecto en cuestión lo constituye un rubro en el cual se prevé ahorrar \$ 2.973,5 millones, denominado “Economía por Programación de la Ejecución”, partida ésta que seguramente se efectivizará en la medida que el gobierno logre cerrar diversos acuerdos en el plano político que le permitan su realización. Es precisamente esta falta de definición sobre cuáles serán las áreas o partidas afectadas por los recortes, lo que genera cierta incertidumbre sobre la capacidad del Poder Ejecutivo para cumplir con los compromisos presupuestarios.

Consistencia de las Proyecciones Macroeconómicas

En los ocho años transcurridos entre 1994 y 2001, el gobierno sobrepasó el déficit proyectado en sus estimaciones iniciales, necesitando efectuar ajustes para lograr un nuevo equilibrio presupuestario. Esto es una evidencia acerca de los complicados problemas que enfrenta el gobierno en la elaboración de un Presupuesto realista, que combine la realidad económica, las expectativas de la gente y la evolución de las variables económicas entre otros factores. Asimismo, la puesta en práctica y el contexto actual del ejercicio lo hacen aún más complicado.

El principal motivo por el cual necesita ajustarse aún más el presupuesto es la falta de realismo en las estimaciones de ingresos presupuestarios.

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PROYECTADO Y DÉFICIT REAL



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

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

Impuesto Inflacionario Y Emisión Monetaria

Una de las metodologías que el Estado Argentino utilizó para financiar sus gastos en el pasado fue el denominado impuesto inflacionario. Con posterioridad a las hiperinflaciones de los años 1989 y 1990, y la adopción del Plan de Convertibilidad, se produjo la imposibilidad de emitir moneda sin respaldo en dólares y la consiguiente reducción de las

tasas de inflación. El impuesto inflacionario dejó de ser utilizado, siendo sustituido por el endeudamiento público.

Este tipo de financiamiento resurge en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2002, al haberse derogado la Ley de Convertibilidad, y luego de la reforma de la Carta Magna del Banco Central que permite la emisión monetaria sin respaldo de reservas en dólares. Precisamente uno de los costados oscuros es el concerniente a la emisión monetaria, ya que en las proyecciones de recursos y gastos propuestos para este año se tendría un resultado financiero negativo de alrededor de \$ 3,000 millones. Ante la imposibilidad de la Nación de endeudarse, el mecanismo que resta para financiar esta brecha es la emisión de moneda.

El mecanismo por el cual actúa el impuesto inflacionario es el siguiente: el Sector Público incurre en un déficit que no puede ser financiado mediante sus recursos (como es el caso del proyecto de ley del nuevo presupuesto). Entonces, al haber sido modificada la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, posibilitando la emisión de dinero, el Estado puede cubrir sus necesidades de financiamiento utilizando esta herramienta. Esta emisión monetaria, si se realiza de manera imprudente, tiene dos efectos fundamentales:

- El primero de ellos es que el dinero es absorbido finalmente por el público. ¿Por qué la gente toma ese dinero que el Gobierno emite? La respuesta es que lo toma para compensar los efectos que la inflación prevista va a tener en su ingreso real (es decir, para financiar la erosión que la inflación ejerce sobre su ingreso). La inflación actúa entonces como un impuesto, ya que la gente se ve obligada a utilizar una proporción menor de su renta, y a pagar al sector público la diferencia a cambio del dinero adicional. A través de este mecanismo lo que se grava es la base monetaria.
- El segundo efecto pernicioso de la emisión monetaria sistemática es provocar la depreciación de la moneda (en este caso el peso respecto del dólar) provocando una inflación de costos.

Para el año 2002 la inflación presupuestada es de alrededor del 14 por ciento. Esto implica para la economía Argentina que si bien el PBI presupuestado para dicho período tendría un incremento del 8.4 % en términos nominales, al tomar en cuenta la variación de precios y expresando las cifras en términos reales se llega a una caída del producto del 4.9%.

Asimismo la Inflación presupuestada para el año 2002 hace que la Inversión para el período mencionado, para la que se proyecta una caída de un 2.7% en términos nominales, termine cayendo finalmente 18.5% en términos reales.

Adicionalmente, la Inflación tiene un efecto “licuador” sobre los ingresos tributarios, que sufren la erosión inflacionaria, ya que desde el momento en que son recaudados hasta el momento en que se los utiliza para financiar gastos su valor en términos reales disminuye,

incrementando la necesidad de financiamiento. Es el denominado “efecto de retraso fiscal” o “efecto Olivera-Tanzi”. Un claro ejemplo de este mecanismo es el Impuesto a las Ganancias que se liquida sobre los ingresos del ejercicio anterior y se recauda meses después.

Este es uno de los puntos fundamentales en una espiral inflacionaria, ya que en caso de no contarse con los recursos necesarios (erosionados por la inflación) el Estado se financiará nuevamente mediante la emisión, o el endeudamiento a tasas cada vez más altas. Esto, eventualmente, puede desembocar en una hiperinflación si el manejo es irresponsable.

A nivel provincial y local también existe el mecanismo de financiamiento de emisión monetaria desde hace tiempo. En este caso, se emiten bonos con los cuales algunas jurisdicciones cubren sus gastos corrientes, fundamentalmente salarios y aguinaldos. Estos bonos son utilizados por el público como moneda de curso legal para financiar su consumo.

Esta emisión de pseudomonedas locales es perniciosa también para la estabilidad macroeconómica, debido a que a nivel del consumidor, es lo mismo un bono provincial de valor nominal un peso, que un peso de moneda convertible. Pero, sin embargo, no es igual el nivel de aceptación de esos bonos por parte de muchos de los productores y proveedores. Entonces el poseedor del bono tiende a gastar en bienes de consumo esos “papeles” antes de comenzar a gastar sus pesos y en caso de tener una cierta capacidad de ahorro, lo que se guardan son pesos que puede utilizar para la compra de dólares, con lo cual se contribuye a la depreciación de la moneda. El caso más típico de este sistema es el de la Provincia de Buenos Aires y los denominados “Patacones”; la práctica está muy difundida en muchas de las Provincias Argentinas. Esta equivalencia de poder adquisitivo entre los bonos provinciales y la moneda nacional que se ha instaurado en la Argentina hace que la emisión de los primeros sea un equivalente, a nivel local y regional, de la emisión monetaria que puede realizarse a nivel del Gobierno Central, teniendo sus mismos efectos perjudiciales si la emisión se realiza indiscriminadamente. Cabe señalar como último detalle que al incluir el consolidado de las Provincias y Jurisdicciones en el Proyecto de Presupuesto Consolidado del Sector Público Argentino, se obtiene un déficit a financiar de \$4,283.3 millones.

LOS RECURSOS DEL ESTADO

¿Cómo se estimaron los recursos del Estado Nacional?

Al confeccionar un presupuesto, ya sea del Estado, de una empresa o un hogar, se debe tener en cuenta que por el lado de las erogaciones se está otorgando una “autorización” para gastar, es decir que –a partir de su aprobación- pasan a ser cifras ciertas. Precisamente ésta es la diferencia fundamental respecto de los ingresos, ya que éstos –en el mejor de los casos- son una muy buena estimación de lo que se espera, en el caso de un Estado, recaudar. Es así como en el texto del proyecto de ley de presupuesto para el año 2002 en el artículo 1° expresa “*fijanse en la suma de (...) los gastos (...)*”, mientras que en el artículo segundo dice “*estímense en la suma de (...) los recursos (...)*”. Como vemos, **los gastos se fijan, mientras que los ingresos se estiman.**

Estos recursos, en un país como el nuestro, están fuertemente condicionados por las diversas contingencias que pueden producirse –internas o externas, políticas o económicas, etc-, tal como ocurrió durante el 2001.

Siendo este un concepto aparentemente tan simple, su importancia radica en que al analizar el Presupuesto Nacional, se debe tener en cuenta que la cifra estimada de déficit para el año 2002 (\$ 2.950 millones) podrá ser mayor si no se cumplen las metas de crecimiento y recaudación previstas, como se explicó anteriormente.

El Presupuesto Nacional para el 2002 presenta entonces una estimación de los ingresos por impuestos, cargas sociales, aranceles aduaneros y tasas diversas muy similar a la de 2001 en términos nominales (en pesos sin ajuste real de precios) basada en dos conceptos: por un lado prevé una caída del nivel de actividad económica que implica menores ingresos fiscales, pero por otro supone un aumento de precios que se espera compense esta caída, aumentando en términos nominales la recaudación.

El universo de la consolidación del Sector Público Nacional alcanza a la Administración Nacional, las Empresas Públicas Nacionales, los Fondos Fiduciarios Nacionales y otros entes públicos, comprendiendo estos últimos al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y a la Administración Nacional de Seguros Sociales (ANSES).

Los **recursos totales** proyectados para el 2002 ascienden a **\$52.135,4** millones, correspondiendo el 95,5% a la Administración Nacional, y distribuyéndose el restante 4,5% entre los otros subsectores. El Presupuesto Consolidado presenta, en consecuencia, las transacciones y transferencias entre el Sector Público Nacional así configurado y el

resto de la economía y, por tanto, no incorpora otras instituciones financieras del Gobierno Nacional ni a la administración provincial y municipal.

Se incluyen en los ingresos tributarios y en los gastos por transferencias corrientes de la Administración Nacional, los recursos coparticipados a las provincias, alcanzando así \$49.491 millones. Esta incorporación se efectúa con el objeto de poder observar la presión tributaria global del Sector Público. Sin embargo, en las descripciones que se realizan sobre la Administración Nacional, estos recursos se excluyen por ser ingresos y gastos de las provincias. Considerando que se destinan cerca de \$10.000 millones como transferencias a las provincias, la **Administración Nacional dispone de \$39.895 millones** para hacer frente a las obligaciones propias de la Administración Nacional.

Pesificación, Licuación de Pasivos y Nueva Deuda del Sector Público

Con posterioridad a la devaluación del peso frente al dólar y ante la posibilidad de que se deprecie la moneda local en mayor proporción aún al hacer flotar el peso, se elaboró un paquete de medidas económicas que están siendo implementadas por el nuevo gobierno. Dichas medidas prevén la pesificación de los depósitos y de los créditos bancarios denominados en dólares. Este mecanismo se realizará siguiendo un esquema mediante el cual los depósitos en dólares se pesifican manteniendo la relación de \$1.40 por dólar, mientras que la misma transformación se realiza para los créditos con una paridad de uno a uno.

Claramente, los beneficiados por esta medida son los grandes deudores, cuyos pasivos financieros se verán “licuados” en más de un 50%, ya que el tipo de cambio nominal peso-dólar en el mercado libre superó claramente los dos pesos por dólar. Los perjudicados son los acreedores, entre los cuales se encuentran (en principio) las entidades financieras, que deben pagar sus pasivos a \$1.40 y cobrar sus activos a \$1. Sin embargo, en última instancia los perjudicados son aquellos que pagan sus impuestos, ya que para evitar la caída del sistema financiero argentino, el Gobierno deberá emitir deuda para financiar este “descalce” financiero y en definitiva los que terminarán pagando serán aquellos ciudadanos que continúen pagando sus impuestos, ya que con ese dinero se financiarán los pagos de capital e intereses de la nueva deuda emitida, y en caso de existir un déficit se financiará con emisión monetaria, lo cual llevará a la consiguiente erosión inflacionaria del salario real. Asimismo, los depositantes en moneda extranjera ya habían sufrido una pérdida importante al pesificarse sus depósitos, ya que mientras el dólar libre rozaba los \$2, la tasa de cambio establecida por cada uno de sus dólares que tenían en los bancos fue de \$1.40.

¿Cómo se componen los recursos de la Administración Nacional?

Desde el punto de vista económico, los recursos se clasifican en ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras.

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

Durante el año 2002 el gobierno espera obtener \$51.759,5 millones de recursos corrientes (98,1 %), y \$ 375 millones de recursos de capital (1,9 %). Del total de recursos corrientes, corresponden a la Administración Nacional \$49.491 millones (contemplando los recursos que se transfieren a provincias) y \$283 millones de los recursos de capital.

Recursos Corrientes

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

La categoría más importante está constituida por los ingresos provenientes de la recaudación impositiva, que durante el año 2002 aportarán, de acuerdo a lo proyectado, el 66,4 % de los ingresos totales (\$26.262,4 millones) de la Administración Nacional. Las contribuciones a la seguridad social (cuyo principal componente son los aportes jubilatorios al ANSES) son el segundo rubro en importancia, con el 26% de los recursos corrientes (\$10.214,3 millones).

Los ingresos no tributarios, compuestos por tasas de servicios públicos, regalías, alquileres, multas, etc., con el 3,6% (\$1.415 millones) se reducirán en un 35% respecto a lo recaudado en 2001. Los impuestos por Rentas de la Propiedad (2,13 %) se refieren a los ingresos por arrendamientos, intereses, dividendos y derechos derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros de las entidades públicas. Bajo el rubro Transferencias Corrientes (1,5%) figuran los fondos recibidos por el Estado Nacional sin contraprestación alguna (donaciones, por ejemplo). Por último, la venta de bienes y servicios de la administración pública (0,52 %) describe, como su nombre lo indica, los recursos provenientes de la venta de bienes y la prestación de servicios de entidades de la

Administración Nacional, que aumentarán en un 41% respecto a lo recaudado en 2001, destacándose que es un monto similar a lo “presupuestado” el año anterior.¹

Tabla 1. Evolución de los Recursos Corrientes

	Año 2000		Año 2001		Año 2002		Variación 2001-2002	
	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%
Ingresos Tributarios	27,421.10	66.23	26,330.00	66.68	26,262.38	66.44	(67.62)	(0.26)
Contribuciones a la Seg. Social	9,433.60	22.79	9,637.41	24.41	10,214.28	25.84	576.87	5.99
Ingresos no Tributarios	2,085.90	5.04	2,163.72	5.48	1,415.42	3.58	(748.31)	(34.58)
Cvta Bs y Servicios	185.00	0.45	145.46	0.37	204.93	0.52	59.47	40.88
Rentas de la Propiedad	980.20	2.37	766.63	1.94	842.69	2.13	76.06	9.92
Transferencias Corrientes	1,296.80	3.13	443.19	1.12	589.27	1.49	146.08	32.96
TOTAL	41,402.60		39,486.42		39,528.97		42.56	0.11

Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía

En la comparación, las contribuciones a la seguridad social tienen un peso cada vez mayor, mientras que las transferencias corrientes, en particular las provenientes del sector externo, se reducen de manera significativa a partir de 2000.

Asimismo, y como se explica más adelante, cambiará la composición de los ingresos tributarios, obteniéndose mayores ingresos del comercio exterior, por la política arancelaria que se llevará a cabo. Los aranceles nominados en dólares se verán beneficiados por la devaluación del peso y su posterior flotación. El aumento de las Contribuciones a la Seguridad Social se deberá no sólo al aumento de los aportes patronales sino a las rebajas zonales y a una fijación del 20% para servicios y comercios no PyMEs, y 16% para el resto del sector privado. Al mismo tiempo, se realizan exenciones sobre bienes personales a los Depósitos a Plazo Fijo, Cuenta Corriente y Cuentas de Ahorro Especiales, para que aumente la utilización de estos depósitos y por ende la recaudación.

¹ Para la descripción de estas categorías se utiliza el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (1996).

Los ingresos tributarios

La recaudación de impuestos nacionales alcanzará en 2002 la suma total de \$37.668 millones (sin contar las Contribuciones de la Seguridad Social). Este monto es 1,4% inferior al que se recaudó en el año 2001, aunque en términos del PIB se reducirá de 10% a 9%.

Del total de recursos, \$36.616,7 millones corresponderán a la Administración Nacional, incluyendo en esto los \$10.300 millones de Coparticipación Federal de Impuestos que no se incluyen en el análisis que se efectúa a continuación. El monto que financiará los gastos de la Administración Nacional se proyecta un 2,2% inferior al que ingresó en el año 2001.

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

Tabla II**Composición** (en millones de \$)

Ingresos Tributarios	Presupuesto 2002
IVA Neto de Reintegros	\$7.653
Ganancias (incluye ganancia presunta)	\$5.793
Combustibles	\$3.227
Débitos y Créditos a Cuentas Bancarias	\$4.673
Comercio Exterior	\$2.082
Internos Unificados	\$791
Bienes Personales	\$283
Otros Impuestos	\$1.760
Total	\$ 26.262

Fuente: elaboración propia en base a la Proyecto de Ley de Presupuesto 2002.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el tributo que más fondos recauda: representa el 29,1% de los ingresos tributarios. Es un impuesto al consumo que en general (salvo ciertas exenciones), grava toda cosa mueble que se adquiere o servicio que se recibe en todas las etapas productivas hasta la venta al consumidor final. Tiene una alícuota general del 21 %.

El segundo tributo en el ranking es el Impuesto a las Ganancias. Recolecta el 21,1 % de los ingresos tributarios. Se le cobra a todas las personas que generen un ingreso en territorio nacional, a partir de rentas del suelo (alquileres), de capital (intereses), de comercio o industria, y del trabajo personal. La liquidación es anual, y la tasa impositiva es progresiva (aumenta con el ingreso). Es el impuesto más afectado por la reciente reforma impositiva y por la disminución del nivel de actividad de la economía. En el 2001 su participación fue de un 26%. Esta variación (13%) se deberá, principalmente, al menor impuesto determinado por las sociedades y las personas físicas como consecuencia de la disminución de la actividad económica en los años 2001 y 2002. También incidirán negativamente en la comparación los elevados pagos efectuados en el año 2001 por las empresas petroleras, debido al incremento del precio del crudo en el año 2000

El impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias, supone un 17,8% de la recaudación, que alcanzando los \$4.672,9 millones, implica un aumento de un 59% respecto al año 2001, ya que se incluye en el monto imponible a todas las transacciones, inclusive las destinadas al pago de impuestos y contribuciones patronales, que antes estaban exentas, y fundamentalmente a que su aplicación total comenzó a mediados del período anterior.

El impuesto sobre los Combustibles Líquidos, que participa con el 12,3 % de los ingresos tributarios, grava la importación, refinación y comercialización de (como su nombre lo indica) combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos. Los tributos al Comercio Exterior (7,9 %) se dividen en Aranceles de Importación, que recaudan el 97 % de este rubro, Aranceles de Exportación y Tasa de Estadística. Los impuestos por Internos Unificados (3 %) son impuestos selectivos al consumo de una serie de bienes, entre los que se incluyen tabacos, bebidas, aceites lubricantes, artículos de tocador, entre otros. Se complementan con el IVA, gravando únicamente la etapa de fabricación o importación (excepto para bienes de lujo, que también están gravados en la comercialización) con alícuotas que varían de acuerdo a cada bien. El impuesto a los Bienes Personales (1,1 % del total) afecta a los argentinos con bienes en nuestro país y en el exterior, y a aquellos extranjeros con bienes en Argentina. Este impuesto disminuirá en un 19% respecto al estimado en 2001.

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.

Contribuciones a la Seguridad Social

Las Contribuciones de la Seguridad Social, que alcanzan los \$10.214 millones, se tratan de contribuciones con un 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. La mayor parte de la recaudación (81%) surge de los aportes patronales y contribuciones personales. El Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) es el PAMI, y recibe el 14% de los fondos. En tanto el Fondo Nacional de Empleo, las Obras Sociales y las Cajas de Asignaciones Familiares recaudan el resto (5%).

El total de las Contribuciones de la Seguridad Social se incrementarán 6% como producto de la eliminación de las rebajas zonales y de la fijación de la alícuota a 20% para las actividades de servicios y comercio no PyME y en 16% para el resto del sector privado. El crecimiento también estará influido por la eliminación de la posibilidad de computar un porcentaje de lo abonado por el impuesto sobre los Créditos y Débitos como pago a cuenta contra estas contribuciones.

Recursos de Capital

Como se explicó, los ingresos de capital son los que surgen por ejemplo de la venta de maquinarias, edificios, instalaciones y la venta de acciones, participación de capital y cuotas partes en poder del Estado Nacional. Así, cuando la Nación o cualquier otro nivel de gobierno obtiene recursos de capital, significa normalmente que está financiando sus actividades utilizando los activos que tiene. Es así que el 83,5 % de los ingresos de capital de la Administración Nacional surgirán de la venta de acciones e inversión financiera.

Para el año 2002 se prevé un ingreso total por estos conceptos de \$ 336 millones, implicando un aumento del orden de \$ 166 millones respecto del año anterior. Cabe destacarse sin embargo, que en el año 2001 hubo una subrecaudación de casi \$300 millones, mostrándose así una tendencia fuerte a la sobreestimación de estos ingresos.

Los cambios en la estructura tributaria

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

muchos de ellos sin una clara lógica económica, generan una serie de costos, en términos de seguridad jurídica, complejidad, y mayores aportes para el contribuyente, que no deben ser soslayados.

Cambios en las tasas de los impuestos vigentes

El Proyecto de Ley de Presupuesto determina que los recursos tributarios y contribuciones de la seguridad social para el año 2002 ascenderán a \$47.882 millones. Sin embargo, el proyecto introduce modificaciones que habían sido establecidas a fines de diciembre de 2001 mediante el Decreto 1676/01, el cual puede considerarse como una “mini reforma tributaria”, y que enfatiza el mensaje del párrafo anterior:

- Deja sin efecto el beneficio de cómputo como crédito fiscal en el IVA de las Contribuciones Patronales excedentes a las que correspondía computar por el Decreto 814/01 y sus modificatorias;
- Incrementa en \$0.05 centavos (de \$0.38 a \$ 0.43) por litro el Impuesto a las naftas, gasolina natural, solvente y aguarrás. Este es uno de los pocos Impuestos en los que se prevé un incremento en su recaudación para el año 2002, debido fundamentalmente a este aumento en la tasa. Según las previsiones presupuestarias dicho aumento sería de alrededor del 30%;
- Posterga para el 2003 el incremento en los montos de las deducciones por cargas familiares dentro del Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas. Con esto se busca contrarrestar en parte la disminución en la recaudación de dicho impuesto debido a la caída en la actividad productiva de los años 2001 y 2002. Igualmente, el resultado previsto en la recaudación de dicho impuesto es una disminución del 13% respecto del monto del año 2001 (es importante destacar que influirá en este resultado el alto impacto que tuvo en el 2001 el pago de este impuesto por parte de las empresas petroleras, que reflejaron los altísimos precios del petróleo en el año 2000);
- Incrementa la alícuota de los Aportes Patronales al régimen previsional del 5 al 11%;
- Se deja exento del Impuesto a los Bienes Personales a los depósitos en plazo fijo, caja de ahorro y otras cuentas de ahorro. Según las previsiones oficiales, esta exención hará que la recaudación de dicho tributo disminuya alrededor de un 19%.

Asimismo, el proyecto de Presupuesto determina otras medidas en lo referente a los Recursos Tributarios:

- El Impuesto denominado a las Transacciones Financieras (ITF) no puede ser deducido como pago a cuenta de IVA y Ganancias. Este punto es importante porque el ITF es un impuesto altamente distorsivo que desalienta las actividades de Crédito y Débito mediante un mecanismo netamente compulsivo;
- Se eliminan los reintegros a las exportaciones destinadas al Mercosur;
- Se reduce al 10.5% la tasa para la venta de cereales y oleaginosas. Si bien con esta medida intentan dar un apoyo al sector, esto impacta directamente en la cantidad de recursos tributarios, teniendo una clara incidencia en los montos destinados a la Coparticipación Federal de Impuestos. Es interesante remarcar esto ya que en el proyecto de Presupuesto se prevé una caída del 0.5% en la recaudación de dicho tributo en relación a lo recaudado en 2001, un año definitivamente malo en materia de recaudación tributaria. Esta disminución se debe además al bajo nivel de actividad previsto;
- Se gravan con derechos de exportación las exportaciones de petróleo y sus derivados. Este mecanismo estaba previsto con anterioridad, si bien se había dejado sin efecto a cambio de que las empresas exportadoras constituyeran un fondo de \$1,400 millones. Básicamente es un Impuesto a la Exportación, lo cual tendrá el efecto de desalentar la exportación de dichos productos.

Es importante destacar que la proporción de Recursos Tributarios sobre el PBI, que era de 17.7% en el 2001 caerá a 16.4% según las proyecciones presupuestarias actuales. Si bien esto se debe al incremento nominal de dicha variable, lo cierto es que la disminución se deberá a la caída en la actividad en términos reales que impide que los ingresos tributarios se incrementen en una mayor proporción.

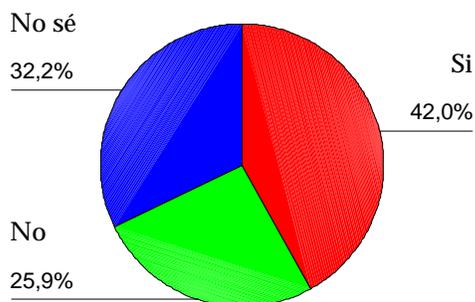
Algunos Resultados Sobre Las Expectativas Del Pago De Impuestos

Entre el 28 de enero y el 7 de febrero de 2002, en la Ciudad de Buenos Aires se realizó un sondeo a 205 personas que se encontraban en los siguientes bancos: Francés, Galicia, Nación, Provincia y Río.

A continuación se desarrollan algunos de los resultados más sobresalientes.

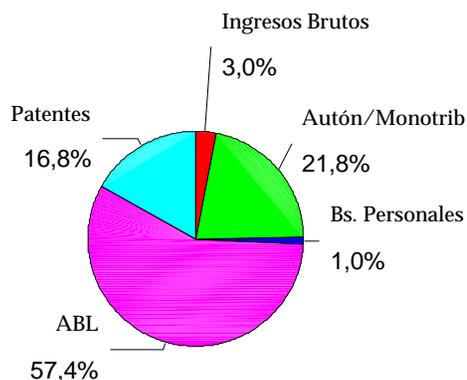
Sólo un 42% de los encuestados afirmaron que pagarían todos sus impuestos este mes, sumando entre los que afirmaron que no los pagarían (26%) y los que no saben (32%), o sea, un 58% .

¿Va a pagar todos sus impuestos este mes?



La mayoría de los encuestados que dejarían de pagar algún impuesto no pagarían Alumbrado Barrido y Limpieza (el 57,4%), mientras que los siguientes impuestos que dejarían de pagar son Autónomos / Monotributo (el 21,8%) y Patentes (el 16,8%).

¿Qué impuesto de los que abona, dejaría de pagar en 2002?



Consultados sobre la justicia o injusticia de diversos impuestos, el de **Transacciones Financieras fue considerado como injusto por el 80% de los consultados**, mientras que el **68,8% cree que el IVA también es un impuesto injusto**.

Al preguntar a dónde cree que van los impuestos que se recaudan el 50,2% eligió la opción "Otros", y luego especificaban alguna variación haciendo referencia a la corrupción de los políticos y funcionarios. Lejos quedaron las opciones "Los gastan en su mayoría la Nación" (el 18%), "Los gastan en su mayoría las provincias" (8,8%) o "Se reparten equitativamente entre la Nación y las provincias" (8,3%).

Finalmente, un 40% de los consultados opina que las consecuencias de que la mayoría de los ciudadanos no paguen sus impuestos es que "Obliga a los políticos a gastar mejor lo que hay", mientras que un 38% piensa que "El Estado no puede funcionar" y un 9,3% cree que suceden ambas cosas.

Fuente: Sondeo realizado por CIPPEC

LOS GASTOS DEL ESTADO

¿Cómo Gastará la Administración Nacional?

Como se señaló al comienzo de este Informe la forma en que se asigna el gasto público influye sobre todos los ciudadanos. En esta sección se analiza el Proyecto de Ley de Presupuesto 2002 de acuerdo a las finalidades y funciones a las cuales se destina el mismo, con el fin de analizar cuáles son las prioridades del Gobierno para el presente año.

Las finalidades del Gasto Público son:

1. Administración Gubernamental
2. Servicios de Defensa y Seguridad
3. Servicios Sociales
4. Servicios Económicos
5. Deuda Pública

Cada una de estas finalidades a su vez cuenta con una mayor desagregación denominada funciones, las cuales son objetivos más específicos a los cuales se destinan los fondos públicos.

Tabla N° 1 – Comparativo por Finalidades Año 2001 – Año 2002 en pesos

FINALIDAD / FUNCIÓN	Presupuesto 2001	Ejecutado 2001	Proyecto 2002	DIF. EJEC.2001 / PRESUP.2002	
				IMPORTE	%
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	3.881.537.084	3.241.428.394	4.083.095.447	841.667.053	26,0
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	3.295.381.682	3.218.669.374	3.381.855.475	163.186.101	5,1
SERVICIOS SOCIALES	30.973.155.515	29.667.795.616	30.303.138.500	635.342.884	2,1
SERVICIOS ECONÓMICOS	2.534.971.117	2.171.596.192	2.055.722.512	-115.873.680	-5,3
DEUDA PÚBLICA	11.184.741.899	11.921.294.944	5.994.160.000	-5.927.134.944	-49,7
Economía por Program. Ejecución			45.817.971.934		
			-2.973.500.000		
TOTAL	51.869.787.297	50.220.784.520	42.844.471.934	-7.376.312.586	-14,7

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2001 y Proyecto de Ley Presupuesto 2002

1 – Administración Gubernamental

Esta Finalidad presenta un aumento de \$ 200 millones comparado con la Ley de Presupuesto de 2001 y un aumento de \$ 840 millones, un 26%, respecto a los montos efectivamente ejecutados en el 2001. La Función Relaciones Interiores presenta un aumento superior a los \$1.000 millones, alcanzando una suma de \$1.900 millones, destinando recursos al Cumplimiento del Compromiso Federal entre la Nación y la Provincias² y proponiéndose a su vez la eliminación de los cuestionados Aportes del Tesoro Nacional - ATN – que el año pasado ascendieron a \$150 millones.

Por su parte, en la Función Administración Fiscal se presenta una disminución de \$196 millones. Sin embargo no se considera en la ejecución del Presupuesto 2001 los fondos de la AFIP³. Si se incluyesen los gastos de la AFIP en la Ejecución del 2001 la Función disminuiría en \$ 846 millones. Pero si se incluyesen los gastos de la AFIP en el Presupuesto Nacional, el mismo aumentaría en exactamente la misma cifra.

Con relación la Función Legislativa, que incluye los gastos del Congreso Nacional, la misma presenta una disminución de \$13 millones respecto a los ejecutado, pero un aumento de \$8 millones respecto al Presupuesto 2001.

Tabla N° 2 – Finalidad Administración Gubernamental

FINALIDAD / FUNCIÓN	Presupuesto 2001	Ejecutado 2001	Proyecto 2002	DIFERENCIA	
				IMPORTE	%
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	3.881.537.084	3.241.428.394	4.083.095.447	841.667.053	26,0
Legislativa	351.430.223	373.106.828	359.622.599	-13.484.229	-3,6
Judicial	831.518.314	840.765.824	823.880.123	-16.885.701	-2,0
Dirección Superior Ejecutiva	397.410.872	328.989.342	332.007.658	3.018.316	0,9
Relaciones Exteriores	286.238.583	238.919.202	280.164.876	41.245.674	17,3
Relaciones Interiores	834.897.440	935.076.275	1.991.872.195	1.056.795.920	113,0
Administración Fiscal	1.020.291.744	370.602.973	173.924.865	-196.678.108	-53,1
Control de la Gestión Pública	51.123.865	49.561.466	50.681.307	1.119.841	2,3
Información y Estadísticas Básicas	108.653.033	104.406.484	70.941.824	-33.464.660	-32,1

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2001 y Proyecto de Ley Presupuesto 2002

2 – Servicios de Defensa y Seguridad

Esta Finalidad presenta un aumento de \$ 163 millones con respecto al ejecutado en el año 2001. El aumento de \$ 95 millones en la función Defensa estaría explicado por aumentos en los gastos de personal. Si se analiza en detalle la función Sistema Penal se observa que con respecto al Presupuesto 2001 la misma disminuye en \$ 4,6 millones, pero con respecto al ejecutado aumenta en \$ 11 millones.

² Cumplimiento de obligaciones establecidas por Ley N° 25.400

³ Mediante Decreto N° 1399 / 2001 se le otorgó a la AFIP similar tratamiento al de las empresas y sociedades del Estado. Esto significa que el presupuesto de la misma no se aprueba por el Congreso Nacional, sino que su presupuesto se aprueba por el Poder Ejecutivo.

Tabla N° 3 – Finalidad Servicios de Defensa y Seguridad

FINALIDAD / FUNCIÓN	Presupuesto 2001	Ejecutado 2001	Proyecto 2002	DIFERENCIA	
				IMPORTE	%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	3.295.381.682	3.218.669.374	3.381.855.475	163.186.101	5,1
Defensa	1.855.292.804	1.793.886.378	1.889.044.922	95.158.544	5,3
Seguridad Interior	1.245.927.627	1.247.133.366	1.303.333.288	56.199.922	4,5
Sistema Penal	194.161.251	177.649.630	189.477.265	11.827.635	6,7

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2001 y Proyecto de Ley Presupuesto 2002

3 – Servicios Sociales

Esta función presenta un aumento de \$ 635 millones respecto a los montos ejecutados en el año 2001, pero si se compara con el Presupuesto del año anterior, disminuye en \$ 670 millones.

El 68% de los gastos de esta finalidad, \$ 20.700 millones, corresponden a la función Seguridad Social mediante la cual se afrontan los gastos del pago de las jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Seguridad Social. Esta función presenta una variación positiva de \$ 630 millones, la cual estaría explicada por la incorporación de los nuevos beneficiarios el sistema previsional.

Por su parte la función Educación y Cultura tiene asignados \$ 2.500 millones y presenta una disminución de \$ 477 millones con respecto a los montos ejecutados. Esta variación es consecuencia de la eliminación de los \$ 672 millones destinados al Fondo de Incentivo Docente. Por su parte los fondos destinados al financiamiento de las Universidades, aumentan en \$ 10 millones, de \$ 1.819 millones a \$ 1.829 millones. El resto de la variación esta explicado por los cambios en los programas que conforman este función.

En cuanto a los fondos destinados a Salud, los mismos disminuyen en \$ 80 millones. Los fondos transferidos para cubrir las prestaciones médicas del PAMI⁴, cerca de \$ 1.800 millones, son el principal programa de la función y su disminución explicaría en parte la variación negativa de la función. Los fondos destinados a la atención médica de los beneficiarios de Pensiones No Contributivas, que el año pasado fueron presupuestados en \$ 216 millones son un componente importante de la función Salud, pero no se cuenta con el grado de desagregación necesario para su evaluación en el proyecto de Ley de Presupuesto 2002 remitido al Congreso Nacional. En dicho proyecto, se incorpora el Programa de Emergencia Sanitaria con una partida de \$ 50 millones, destinados a resolver al problema de acceso a medicamentos e insumos médicos esenciales.

⁴ En el Presupuesto Nacional solamente figuran los fondos transferidos al PAMI por la Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES. Mediante el Art° 64 de la ley N° 25.401 de Presupuesto Nacional 2001 se estableció el tratamiento presupuestario del PAMI.

Los fondos destinados a Promoción y Asistencia Social con respecto al Presupuesto 2001 presentan una disminución de \$ 30 millones, pero con respecto a los montos ejecutados presentan un aumento por el mismo valor. Los programas principales son y los programas del Ministerio de Desarrollo Social, las transferencias de fondos a las provincias para el Gasto Social Provincial, en donde se encuentra incluido el Fondo del Conurbano Bonaerense, y los programas sociales del PAMI. Con respecto a los fondos destinados al Gasto Social Provincial, el año pasado fueron presupuestadas transferencias en \$ 1.200 millones, calculándose para este año \$ 1.048 millones, de acuerdo al nivel de apertura del proyecto de Presupuesto.

Las partidas para los programas sociales del PAMI, básicamente el Programa Pro-Bienestar, serían cercanas a los \$ 350 millones., significando un monto inferior al del año 2001.

En el Ministerio de Desarrollo Social se incorpora el Programa de Emergencia Alimentaria destinando \$ 350 millones, los cuales se distribuirán entre las provincias en un 40 % en función de la población debajo de la línea de pobreza y un 60% de acuerdo a los coeficientes de las Ley de Coparticipación. Cabe señalar que este programa se incorpora a la estructura del Ministerio, coexistiendo con los otros 11 programas que ya se ejecutaban en el mismo.

Las acciones de empleo, incluidas en la función Trabajo, comprenden principalmente el Plan Jefes de Hogar donde unifican el programa Acciones de Empleo, \$ 842 millones, mas el Seguro de Desempleo, \$ 356 millones, totalizando casi \$ 1.200 millones. En el presupuesto 2001 se destinaron \$ 523 millones, explicando la diferencia entre estos montos la casi totalidad de las variaciones.

El FONAVI disminuye de \$ 988 millones presupuestados en el 200, los cuales no fueron ejecutados en su totalidad, a \$ 786 millones, explicando la variación de la función Vivienda.

Tabla N° 4 – Finalidad Servicios Sociales

FINALIDAD / FUNCIÓN	Presupuesto 2001	Ejecutado 2001	Proyecto 2002	DIF. EJEC.2001 / PRESUP.2002	
				IMPORTE	%
SERVICIOS SOCIALES	30.973.155.515	29.667.795.616	30.303.138.500	635.342.884	2,1
Salud	2.970.435.922	2.606.968.317	2.535.320.074	-71.648.243	-2,7
Promoción y Asistencia Social	2.013.258.668	1.953.540.539	1.984.164.466	30.623.927	1,6
Seguridad Social	20.300.410.414	20.042.252.400	20.745.694.775	703.442.375	3,5
Educación y Cultura	3.335.953.518	3.054.659.005	2.577.607.372	-477.051.633	-15,6
Ciencia y Técnica	685.220.713	596.465.016	645.241.371	48.776.355	8,2
Trabajo	510.241.086	405.969.746	897.080.038	491.110.292	121,0
Vivienda y Urbanismo	1.017.218.600	922.891.918	808.411.399	-114.480.519	-12,4
Agua Potable y Alcantarillado	140.416.594	85.048.675	109.619.005	24.570.330	28,9

Fuente : elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2001 y Proyecto de Ley Presupuesto 2002

4 – Servicios Económicos

El monto de la Finalidad disminuye en \$ 115 millones, un 5,3% con relación al monto ejecutado en el 2001.

La Función Transporte, donde los fondos se destinan a inversiones en las redes viales nacionales y provinciales, a subsidios a empresas públicas de transporte y operadores privados, disminuye en \$ 197 millones.

El principal programa, Asistencia Financiera a Provincias, este año es ejecutado mediante el Fondo Fiduciario Vial creado – Decreto 976/01, cuyo patrimonio esta conformado por los recursos provenientes de la tasa sobre el gasoil y los recursos provenientes de las tasas viales. Al analizar la información disponible, pareciera que los fondos que se ejecutaban mediante el Presupuesto Nacional en el presente año se ejecutarán mediante el mencionado Fondo Fiduciario, lo que explicaría la disminución de casi \$ 200 millones de la función.

Por su parte el presupuesto de la Dirección Nacional de Vialidad, organismos ejecutor de la mayoría de los programas de Transporte, disminuye de \$ 498 millones a \$ 433 millones en el comparativo entre montos presupuestados correspondientes a cada año.

Los fondos destinados a Agricultura disminuyen poco mas de \$100 millones. El componente principal de esta función denominado Formulación de Políticas del Sector Primario, donde se incluye el Fondo Nacional del Tabaco, disminuye de \$ 225 millones a \$ 36 millones. No se posee información con el fin de identificar si este fondo ha sido incluido o no en el presupuesto.

La función Seguros y Finanzas presenta un aumento de \$ 122 millones. El mismo corresponden al programa Administración Financiera del Ministerio de Economía que aumentan en \$ 100 millones.

Tabla N° 5 –Finalidad Servicios Económicos

FINALIDAD / FUNCIÓN	Presupuesto 2001	Ejecutado 2001	Proyecto 2002	DIF. EJEC.2001 / PRESUP.2002	
				IMPORTE	%
SERVICIOS ECONÓMICOS	2.534.971.117	2.171.596.192	2.055.722.512	-115.873.680	-5,3
Energía , Combustibles y Minería	329.062.417	349.819.643	325.973.811	-23.845.832	-6,8
Comunicaciones	100.937.660	97.454.559	150.675.340	53.220.781	54,6
Transporte	1.415.049.473	1.174.760.976	976.768.174	-197.992.802	-16,9
Ecología y Medio Ambiente	67.185.782	61.707.433	55.192.509	-6.514.924	-10,6
Agricultura	383.937.069	315.601.329	214.223.305	-101.378.024	-32,1
Industria	91.716.000	83.630.456	110.864.753	27.234.297	32,6
Comercio, Turismo y Otros Servicios	124.944.716	65.872.625	78.816.620	12.943.995	19,7
Seguros y Finanzas	22.138.000	22.749.171	145.208.000	122.458.829	538,3

Fuente. Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2001 y Proyecto de Presupuesto 2002

5 – Deuda Pública

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

Tabla N° 6 – Deuda Pública

FINALIDAD / FUNCIÓN	Presupuesto 2001	Ejecutado 2001	Proyecto 2002	DIF. EJEC.2001 / PRESUP.2002	
				IMPORTE	%
DEUDA PUBLICA	11.184.741.899	11.921.294.944	5.994.160.000	-5.927.134.944	-49,7
Servicios de la Deuda Pública	11.184.741.899	11.921.294.944	5.994.160.000	-5.927.134.944	-49,7

Fuente. Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2001 y Proyecto de Presupuesto 2002

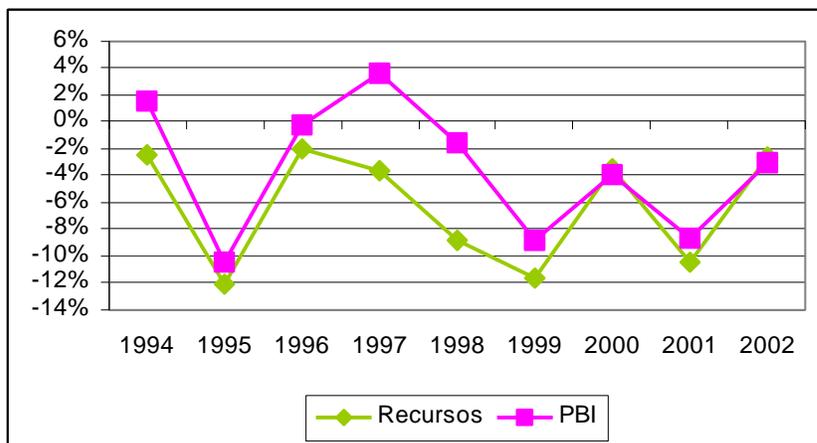
CONSIDERACIONES FINALES

¿Qué pasa si se sobreestiman el Crecimiento y los Recursos?

Según las estimaciones efectuadas para 2002, la AFIP debería recaudar casi \$4.000 millones por mes, siendo la recaudación de enero \$3.400 millones, con una tendencia en baja. Esto se explica por la caída en las ventas que tributan gran parte del IVA, por la fuerte baja en las importaciones, y por la caída en la recaudación por ganancias empresarias, que son muy sensibles a la coyuntura. A este contexto se le suma la desmonetización de la economía como consecuencia del “corralito” que acentuó la iliquidez de la economía. Muchas empresas no podrán pagar sus impuestos porque no dispondrán de los fondos (o de la voluntad) ya que, más allá del corralito, no hay acceso a créditos, interrumpiendo la dinámica del mercado.

A esto se suma la fuerte sobreestimación del crecimiento, efectuada en los análisis del gobierno, que supone una caída del PBI del 5%, cuando algunas consultoras privadas la estiman de un 8%, y aún más.

Gráfico: Sobreestimación de los recursos y del PBI, 1994-2002



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos, diarios y Cuentas de Inversión

Si se analiza el gráfico se observa que gran parte de la sobreestimación de los recursos se explica por una sobreestimación del crecimiento. Esto es, siempre que la línea de sobreestimación esté por debajo del cero, implica que se sobreestimó en ese porcentaje la variable efectiva respecto a la estimada. Asimismo, excepto 1994 y 1997, donde el crecimiento de la economía fue mayor que el estimado y sin embargo los recursos recaudados no superaron los estimados, en el resto del período, el incremento o

disminución de la sobreestimación de las variables se mueve de igual manera, manteniendo siempre una tasa negativa, es decir, una sobrestimación.

Para 2002 la percepción de una caída en términos reales de un 5% es considerada muy optimista. Si la misma fuese de un 8%, esto es, si se estuviese sobreestimando el crecimiento en un 3%, los ingresos tributarios caerían en poco más de \$1.000 millones. **En el contexto actual, para cumplir con el déficit pautado deberá emitirse, generando inflación, con los costos que esta implica y que los argentinos sobradamente conocemos.**

¿Cómo afecta la sobreestimación de los recursos?

Si debe efectuarse un ajuste mayor en el gasto público, vale la pena analizar qué es lo que principalmente financia el Tesoro Nacional. Visto desde el punto de vista de los rubros del objeto del gasto, se observa que casi la mitad de lo recaudado son transferencias.

Financiamiento del Tesoro Nacional por Objeto del Gasto

	Financia Tesoro Nacional	
	Millones	Participación
Gasto en Personal	\$ 4,982	22.0%
Bienes de Consumo	\$ 359	1.6%
Servicios no Personales	\$ 811	3.6%
Bienes de Uso	\$ 263	1.2%
Transferencias (incluye Transf. a Universidades)	\$ 11,987	53.0%
Activos Financieros	\$ 27	0.1%
Serv. de la Deuda y otros pasivos	\$ 4,176	18.5%
TOTAL	\$ 22,605	100.0%

Fuente: Proyecto Ley de Presupuesto 2002

Del total de transferencias, el 70% del gasto lo ejecutan directamente las provincias: 43% son transferencias directas a provincias, principalmente para financiar subsidios, programas de empleo y la educación primaria y secundaria. El 57% restante corresponde al pago de jubilaciones y pensiones.

Financiamiento del Tesoro y Transferencias por jurisdicción

	Financia Tesoro Nacional		Se transfiere	
	Millones	Participación	Millones	Porcentaje
Poder Legislativo	\$427	1.90%	\$1	0.27%
Poder Judicial	\$221	1.00%	\$14	2.13%

Min. Público	\$147	0.60%	\$0	0.00%
Presidencia	\$1,593	7.00%	\$994	34.98%
Jefe de Gabinete	\$43	0.20%	\$3	6.15%
Ministerio del Interior	\$54	0.20%	\$99	54.61%
Ministerio de Rel. Exteriores	\$268	1.20%	\$66	21.70%
Ministerio de Justicia	\$148	0.70%	\$96	29.38%
Ministerio de Defensa	\$2,180	9.60%	\$1,214	34.07%
Ministerio de Economía	\$742	3.30%	\$360	27.98%
Ministerio de la Producción	\$209	0.90%	\$74	17.97%
Ministerio de Educación	\$2,465	10.90%	\$2,257	87.09%
Ministerio de Trabajo y Seg Soc	\$6,756	29.90%	\$20,530	98.72%
Ministerio de Salud	\$366	1.60%	\$201	38.44%
Ministerio de Desarrollo Social	\$775	3.40%	\$2,052	95.64%
Servicio de la Deuda	\$4,109	18.20%	\$0	0.00%
Obligaciones del Tesoro	\$2,103	9.30%	\$3,536	96.77%
Total	\$22,605		\$31,498	68.7%

Fuente: Proyecto Ley de Presupuesto 2002

A su vez, visto desde otro punto de vista, si se analiza por jurisdicción se observa que el 30% de los fondos del Tesoro se utilizan para financiar las jubilaciones a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, jurisdicción que transfiere el 98% de su gasto. Otro 18% de los recursos del Tesoro se destina al pago de los servicios de la deuda. El Ministerio de Educación recibe el 10% del Tesoro, y transfiere a las provincias el 87% de su gasto.

¿Cómo afecta la sobreestimación de las transferencias por coparticipación?

Mediante los recursos que la Nación transfiere a las provincias a través de la coparticipación federal de impuestos éstas financian, en promedio, más de la mitad de sus propios gastos. El pacto firmado por representantes de ambos niveles de gobierno mediante el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, en diciembre de 2000, establece para la Nación la obligación de girar mensualmente una suma fija a las provincias equivalente a \$ 1364 millones. Dada la profunda crisis económica que el país viene padeciendo, dicha suma fue ajustada un 13 % a través de la Segunda Addenda del pacto, firmada en noviembre de 2001. La gravedad de la recesión permite prever que, a pesar de esta reducción y otras que están previstas en el proyecto de ley de presupuesto, resultará imposible cumplir con este compromiso, y la sobreestimación de recursos que hemos analizado en el apartado anterior se trasladará también a los gobiernos

provinciales, que presupuestarán gastos que no podrán cumplir. *Para Argentina, esta situación erosiona aún más la ya desgastada credibilidad del Gobierno Nacional, no sólo hacia el exterior (de cara a los cuestionamientos de los organismos internacionales a las proyecciones macroeconómicas), sino también hacia el interior del país. Cabe señalar que la magnitud de la crisis hace imprescindible la sanción en el Honorable Congreso de la Nación de un Presupuesto con contemple transferencias intergubernamentales alcanzables, y torna impostergable la reforma al sistema de coparticipación vigente, transfiriéndoles a las provincias mayores potestades tributarias para disminuir su dependencia de los recursos nacionales.*

Cómo funciona hoy el sistema

La coparticipación de impuestos en Argentina es hoy el resultado de sucesivas modificaciones al régimen establecido por la Ley N° 23.548, promulgada en enero de 1988, por el cual la mayor parte de los impuestos nacionales se reparten entre la Nación y las Provincias. El Compromiso Federal (Ley N° 25.235), de diciembre de 1999, prorrogado a través del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (Ley N° 25.400), de noviembre de 2000, y su Segunda Addenda (Decreto N° 1584/2001) de diciembre de 2001, son los tres pactos más recientes que regulan la relación fiscal entre la Nación y las provincias. Los tres se caracterizan por haber fijado las transferencias en una suma fija: esto independiza el monto transferido de la recaudación de impuestos.

Cuando se firmó el primer Compromiso Federal a fines de 1999, el país parecía empezar a salir de la recesión. Entonces el flamante Gobierno Nacional de la Alianza consideró prudente fijar una suma fija para las transferencias intergubernamentales, descontando poder cumplir holgadamente este compromiso a través del aumento en la recaudación, resultante de la expansión económica y de la Reforma Tributaria (Impuestazo) que implementaron inmediatamente. En efecto, en épocas de crecimiento, las transferencias a través de una suma fija contribuyen a evitar que los fondos girados acompañen de manera automática los aumentos en la recaudación. Sin embargo, en momentos como el actual, cuando Argentina está atravesando la depresión económica más profunda de su historia, la Nación se encuentra atada de manos: está obligada a realizar un esfuerzo recaudatorio extraordinario para poder cumplir sus obligaciones con las provincias, y a pesar de eso, le resultará muy difícil poder concretarlas.

Los problemas de sobreestimar la capacidad de cumplir con los Pactos Fiscales:

¿Cómo incide la sobreestimación de transferencias en el Compromiso Federal vigente? Las provincias van a elaborar sus presupuestos sobre la base de los fondos que esperan recibir de la Nación. Dado que esta última prevé transferirles más de lo que realmente puede concretar, los problemas al momento de la ejecución del presupuesto se transferirán a las provincias. Con una serie de agravantes propios de las características y atribuciones de los niveles subnacionales de gobierno.

Por el lado de los recursos, las provincias no tendrán medios propios de financiamiento, ya que como es bien sabido sus impuestos son pocos, de escasa capacidad recaudatoria, y estarán también afectados por la gravedad de la crisis económica. Además, el acceso al crédito internacional estará restringido, por la conocida situación de cesación de pagos que el país atraviesa. Esto llevará a muchas provincias a buscar cubrir sus déficits a través de la emisión monetaria de bonos provinciales, con las distorsiones y costos que una medida como esta acarrea; principalmente, el impuesto inflacionario y problemas en el uso de medios de pago, con el consiguiente riesgo de mayor enrarecimiento del clima social. Por el lado de los gastos, y a pesar del financiamiento a través de bonos, se producirán recortes durante la ejecución presupuestaria, que por no estar consensuados y programados desde las leyes de presupuesto provinciales, se realizarán con improvisación e injusticia, afectando áreas sensibles de las funciones sociales de los Estados Provinciales, como la salud y la educación.

De todo lo malo puede extraerse una lección. La sobreestimación de recursos que sistemáticamente viene realizando la Nación le ha hecho perder credibilidad, tanto hacia fuera como hacia dentro del país. En el contexto actual, está forzando a las provincias a realizar el necesario ajuste fiscal y, lo que es igual de importante, a darse cuenta de que no pueden depender de la Nación, y deben valerse por sí mismas para financiarse. Depositemos nuestras esperanzas en que los mandatarios provinciales se llamen a la reflexión, y consideren las consecuencias que el financiamiento a través de emisión propia acarrea: las hiperinflaciones de 1989 y 1990 están aún muy frescas en la memoria colectiva.

La crisis representa una oportunidad, y el momento parece el indicado para realizar la demorada reforma al sistema de coparticipación federal de impuestos. En este aspecto, apelamos a un gesto patriótico de la clase política: que deje de lado intereses personales y se comprometa ni más ni menos que a cumplir con la Constitución⁵. El nuevo sistema debe propender a la correspondencia entre ingresos y gastos de cada nivel de gobierno, para que las provincias no tengan que depender más de la Nación; debe redistribuir recursos entre regiones sobre la base de criterios objetivos de equidad; y debe proveer la creación de un organismo fiscal federal, compuesto por representantes de la Nación y las provincias, que administre de manera absolutamente independiente y transparente el sistema.

El mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2002 indica, en lo referido a la relación Nación – Provincias, que las provincias se comprometen a una serie de medidas tendientes a reducir el déficit fiscal, tales como la eliminación de algunas exenciones de impuestos provinciales, recortes de erogaciones, incentivos para la jubilación anticipada, y reformas

⁵ La Constitución señala en su artículo 75, inciso 2, que deberá instituirse un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, sobre la base de automaticidad en la remisión de fondos, criterios objetivos de reparto, y administrado por un “organismo fiscal federal”, compuesto por todos los gobiernos provinciales. La distribución de fondos será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio Nacional.

administrativas y en el ámbito político, que se traducirán en ahorros de los gastos operativos. Asimismo, señala que el Gobierno Nacional avanzará en la elaboración de un proyecto de Ley de Coparticipación sobre la base de acuerdos con todas las Provincias, tendiente a simplificar el sistema, hacerlo más transparente, lograr que las transferencias sean menos cíclicas y más coherentes con las limitaciones macroeconómicas, y establecer una mayor correspondencia entre los ingresos coparticipados que reciba cada provincia y los esfuerzos de recaudación que realice cada una de ellas. Por último, menciona que se enfatizará el objetivo de armonización tributaria y en los sistemas de administración financiera entre los distintos niveles de gobierno, y que se continuará efectuando el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los diversos convenios y compromisos en materia de transparencia fiscal, información del Sector Público, coordinación intergubernamental, modernización del Estado, y equidad y austeridad de la Administración Pública.

Por el bien público, y a diferencia de los mensajes del Proyecto de Ley de Presupuesto de años anteriores, en los cuales muchas de las iniciativas mencionadas en el párrafo anterior cayeron en letra muerta, esperamos que durante este ejercicio los enunciados se conviertan en acciones concretas. El Honorable Congreso de la Nación tiene en este aspecto, y en el contexto de la actual crisis económica y política, una oportunidad histórica para crear la legislación y prever los mecanismos que aseguren el cumplimiento de un Presupuesto realista, basado en criterios de justicia y equidad.