

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE PRESUPUESTO 2002

A- ASPECTOS GENERALES DE LA ECONOMÍA ARGENTINA EN LOS '90

COMPORTAMIENTO

1-Gasto creciente, procíclico y rígido

Entre 1991 y 2001, el gasto público consolidado creció un 30% en términos reales, fundamentalmente por el aumento del gasto primario en el nivel provincial y por el aumento en los pagos de intereses de la deuda externa. Por otra parte, si se toma en cuenta la rigidez de las erogaciones en personal y en el pago de intereses de la deuda - entendiendo rigidez como dificultad y costo político de ajustar el gasto-, el componente rígido alcanza un 60% del gasto público. Esto contribuye a un comportamiento procíclico del gasto, donde en períodos de crecimiento es costoso efectuar recortes -de hecho existen incentivos políticos para incrementarlo-. Asimismo, en períodos recesivos debe pagarse importes mayores en concepto de intereses de la deuda, reduciendo el margen de acción para incrementar el gasto social. Si se mide en términos del PBI, el incremento del gasto se morigera, pasando de un 30% a un 35%. Este monto, comparado con otros países, no es demasiado alto.

El gasto consolidado del sector público en 2001 alcanzó los \$94.874 millones, de los cuales la Nación ejecutó el 52%, las provincias el 40% y los municipios el 8%.

2-Ingresos volátiles

Durante los años '90 y con un tipo de cambio fijo, la economía argentina fue altamente vulnerable a shocks internacionales. Esto se explica porque no se tenía la posibilidad de ajustar por tipo de cambio ante las variaciones del valor de la moneda de otros países. Si a esto se le suma el alto nivel de endeudamiento, mayor es la dependencia del mercado externo. Como los recursos dependen de la actividad económica (65% de los recursos son tributarios), fluctúan acorde a su evolución. Por estos motivos, la Argentina ha tenido ingresos fiscales volátiles.

3-Gasto mayor a ingresos

A partir de 1993, tanto las provincias como Nación ejecutaron un gasto mayor a los ingresos obtenidos. Esto sucedió tanto por el crecimiento del gasto -que como se explicó se incrementó durante toda la década- como por la sobreestimación de los recursos.

CONSECUENCIAS

1-Déficit fiscal persistente y endeudamiento creciente

La disminución de la recaudación en recesión y la rigidez del gasto llevan a un déficit persistente. Tomando el período 1993-2001, el déficit creció en forma constante, pasando de un pequeño superávit a un déficit consolidado de alrededor de \$15 mil millones. A su vez, la deuda aumentó más del doble en millones de pesos y casi el doble en términos del PBI.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Déficit Nación	2.527	-271	-1.374	-5.365	-4.372	-4.116	-4.699	-6.792	-10.535
Déficit Provincias	-1.917	-2.236	-3.528	-1.875	-1.407	-2.495	-4.557	-3.229	-4.500
Déficit Total	610	-2,507	-4,902	-7,240	-5,779	-6,611	-9,256	-10,021	-15,035
Déficit % del PBI	0.26%	0.97%	1.90%	2.66%	1.97%	2.21%	3.26%	3.53%	5.60%
Deuda	69.626	80.678	87.091	97.105	101.101	112.357	121.900	128.018	157.693
Deuda % del PBI	30%	32%	34%	36%	35%	38%	43%	45%	58,6%

2-Menos gasto social y menor posibilidad de aumento de la demanda en recesión

La rigidez del gasto y el “no ahorro” en los periodos de crecimiento generan crisis fiscales cuando los mecanismos de financiamiento se agotan. Los más perjudicados por las mismas en Argentina son los más pobres. A causa del aumento de precios, entre diciembre de 2001 y mayo de 2002 la población que vive debajo de la línea de la pobreza pasó del 35% a más del 50%. A su vez, la necesidad de los gobiernos de ajustar los gastos en épocas de recesión castigan a los que se quedan sin trabajo y podrían ser beneficiarios de un seguro de desempleo u otros mecanismos automáticos de aumentos del gasto.

☒ Un punto a tener en cuenta: Pasivos Contingentes

Los gastos previsionales futuros no están contabilizados como deuda y, aunque la reforma de 1994 atenuó este problema, debe contemplarse que aproximadamente el 50% de los aportantes al régimen privado de jubilación no está cumpliendo con sus pagos. Asimismo, debe tenerse en cuenta los costos fiscales de la implementación del decreto de Reordenamiento del Sistema Financiero, donde, si el 30% de los ahorristas aceptan los nuevos títulos, el costo que deberá afrontar el Estado se estima en 13.297 millones de dólares.

B- LOS 10 RASGOS MÁS DISTINTIVOS DEL PRESUPUESTO 2002

1-Sanción de la Ley de Presupuesto fuera de los plazos legales establecidos.

El presupuesto sancionado para el año 2002 se aprobó luego de presentar al Congreso tres proyectos presupuestarios. El primero se envió en el mes de septiembre de 2001, pero el recambio político que siguió a las elecciones impidió que el proyecto original pudiera ser considerado. El segundo fue elevado en el mes de diciembre de 2001, pero no pudo ser tratado en el Parlamento por los acontecimientos institucionales y económicos que tuvieron lugar en dicho mes. Finalmente, se sancionó el presupuesto a partir del proyecto presentado en febrero de 2002, que entró en vigencia en abril, ya comenzada la ejecución del ejercicio.

2-Se incorpora en el presupuesto la estimación de la inflación

Otra característica fundamental es el regreso de la inflación y la emisión monetaria. Las consecuencias son: - que el gobierno cuenta con una nueva fuente de financiamiento de sus gastos. Durante la convertibilidad las únicas opciones eran los impuestos, el endeudamiento y la venta de reservas.

-que al aumentar los precios, aumenta también la recaudación medida en pesos, aunque cae el poder de compra del Estado en términos reales. Por ejemplo, al incrementarse el precio

de la canasta de alimentos, se puede comprar menos canastas para repartir a familias indigentes.

3-Incorporación de partidas discrecionales

El Presupuesto Nacional 2002 contempla una partida de \$2.973 millones de ajuste (7% del presupuesto) denominada "Economías por Programación de la Ejecución". El gasto anual presupuestado pasa así de \$45.305 millones a \$42.332. Dicha partida implica una baja del gasto, pero resta definir en la práctica cómo se aplicará ese ajuste ya que no se detalla ni dónde ni por qué conceptos se hará dicho recorte.

4-Tamaño del Gasto Estimado para 2002

Si se mide el gasto como porcentaje del PBI, se obtiene que el gasto nacional comprende entre un 16% y un 17% del PBI en la última mitad de los '90. Sin embargo, a medida que el gasto aumente y el PBI disminuya -como ocurre a partir de 2001-, el tamaño del gasto público medido en términos del producto aumentará de manera significativa. El gasto del gobierno nacional en 2002 se estima en un 19% del PBI. Sin embargo, como se explicó en el punto 2, el poder de compra del Estado se redujo, cayendo así su capacidad de cumplir con sus funciones indelegables.

5-Consistencia de las proyecciones macroeconómicas

Las proyecciones macroeconómicas con las cuales se estimó el presupuesto 2002 fueron muy poco realistas. A continuación, se expone una síntesis de las principales discrepancias entre lo proyectado en la Ley de Presupuesto 2002 y lo ocurrido hasta julio y lo estimado para el resto del año.

Concepto	Presupuesto (anual)	Registrado (acumulado a julio)	Proyecciones (anual)
Inflación	14 %	30 %	60 %
Emisión monetaria	\$ 3.000 millones	\$ 4.000 millones	\$ 10.000 millones
Variación del PBI	- 4,9 %	-16%	- 13 %
Déficit	\$ -2.949 millones	\$-2.622 millones	\$ 2.200 millones

Como se puede observar, si consideramos lo sucedido hasta el mes de julio, las proyecciones anuales incluidas en el presupuesto ya se han visto ampliamente sobrepasadas.

6-Distorsión de los impuestos transitorios

Para el año 2002, los principales cambios respecto del 2001 vienen dados por: la introducción de las retenciones a las exportaciones. Cabe destacar, sin embargo, que esta modificación sustancial se produjo luego de aprobado el presupuesto, por lo que su efecto no se encuentra contemplado en el mismo. el impacto anual del impuesto a los créditos y débitos en cuentas bancarias. Respecto de este impuesto, dado que fue introducido en abril de 2001 y su tasa se vio más que duplicada en julio del mismo año, su impacto para dicho año fue menor que el esperado para el 2002. Considerando esto, los recursos previstos en el presupuesto se caracterizan

por una fuerte participación de “financiamiento transitorio”. En efecto, tanto las retenciones como el impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias deberían ser considerados “transitorios” o “de emergencia”. Por su parte, los impuestos tradicionales (IVA, ganancias, seguridad social) muestran un fuerte deterioro respecto del año 2001. Especial mención merece el caso del IVA, dado que las variaciones registradas en la recaudación surgen principalmente de aumentos en los precios más que de variaciones reales en el consumo.

7-Día de liberación de impuestos

Los argentinos destinamos todos los años una parte importante de nuestros ingresos a pagar impuestos. Desde esta perspectiva, podría decirse que estamos trabajando para el Estado. ¿Alguna vez se preguntó usted cuántos días al año trabaja para pagar sus tributos?. El día de liberación de impuestos intenta medir la cantidad de días que –en promedio- un ciudadano trabaja para pagar sus impuestos, en este caso, los nacionales.

Así, durante el 2002, los argentinos trabajamos –en promedio- desde el 1 de enero hasta el 13 de abril sólo para pagar los impuestos nacionales. Esto equivale a más de 62 días hábiles dedicados a tal efecto. En el año 2001, esta fecha era el 8 de marzo. En consecuencia, en el 2002 cada ciudadano trabaja más de un mes adicional que en 2001 para pagar sus impuestos nacionales.

8-Grandes modificaciones del Gasto

La tabla que se presenta a continuación, muestran los principales cambios registrados en el presupuesto 2002 respecto del año 2001. Se observa en la misma que el verdadero ajuste del gasto no pasa por reformas estructurales sino por la declaración del “default”, esto es, el cese de pago de intereses de la deuda. De esta manera, en el momento en que vuelvan a pagarse los compromisos asumidos al endeudarse, el Gobierno deberá enfrentar un gran incremento del gasto. La conclusión es que este ajuste es más temporal que estructural. De todas formas, no puede dejar de mencionarse el énfasis que ha puesto el Gobierno – en priorizar el gasto en programas sociales como el de Jefes de Hogar (dentro de las Acciones de Empleo) o de Emergencia Alimentaria.

CONCEPTOS	AÑO 2001	Presupuesto 2002	Variación
1- Deuda Pública	\$11.921	\$5.994	-\$5.927
2- Economía por Program. de Ejecución	0	\$-2.973,5	\$-2.973,5
3- Fondo de Incentivo Docente	\$660	0	- \$660
4-PAMI - Prestaciones Medicas	\$1.912	\$1.651	- \$261
5-Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)	\$898	\$ 781	- \$116
6-Programas de Defensa	\$1.793	\$1.889	\$95
7-Asignaciones Familiares	\$1.692	\$2.011	\$ 319
8-Emergencia Alimentaria	0	\$352	\$352
9-Plan Jefes de Hogar	\$148	\$757	\$608
10-Asistencia Financiera a Provincias	\$805	\$1.928	\$1.123
11-Aumentos Varios			\$513
TOTAL			\$-4915,7

9-Problemas de la inflación

Uno de los efectos más perniciosos de la inflación es su impacto sobre el salario real. El Gobierno proyectó originalmente el índice de inflación en un 14%, sobre la base del comportamiento del promedio

de los índices de precios. Sin embargo, al estimar que la inflación será aún mayor, estamos anticipando que los precios -en particular los de la canasta familiar (que son aquellos que más se han venido incrementando)-, registrarán considerables aumentos respecto a los precios actuales. Así, el Estado termina “apropiándose” de una parte del dinero de las personas mediante el impuesto inflacionario. Si se estima cuánto gasta cada ciudadano para financiar este impuesto, al mes de junio cada persona lleva pagados casi \$300 por este concepto. Visto de otra forma, el poder adquisitivo del salario ha caído en un 26% respecto a diciembre de 2001. Esto es, una persona que en octubre compraba una canasta con \$100, ahora con ese mismo dinero sólo puede comprar lo que antes adquiriría por \$74. Además, éste es un impuesto que afecta principalmente a la población de menores ingresos, que tiene menos recursos para proteger el valor de su dinero.

10-Problemas fiscales de las provincias

La introducción de los impuestos transitorios, que permiten generar un aumento transitorio de la recaudación (Retenciones a las Exportaciones e Impuestos a los Créditos y Débitos Bancarios), actúa en detrimento del financiamiento provincial debido a que el primero de estos impuestos no se coparticipa y el segundo se coparticipa sólo en un 30%. La creación de estos impuestos profundiza los principales problemas del sistema de coparticipación actual: el alto grado de desequilibrio vertical (las provincias financian el 56% de los gastos con recursos nacionales), la complejidad y discrecionalidad del sistema de coparticipación primaria (lo que se denomina “laberinto de la coparticipación”), la arbitrariedad en la coparticipación secundaria (no se sigue un criterio objetivo, sino que las decisiones resultan de negociaciones políticas) y los salvatajes del Gobierno Nacional (acuerdos bilaterales para brindar a las provincias alivio financiero).

Sólo mediante el constante seguimiento de las actividades de nuestros representantes, la información exhaustiva a de los ciudadanos y el fortalecimiento de una cultura social que exija rendición de cuentas, podrá la sociedad civil contribuir a un funcionamiento de la economía más eficiente y efectivo en el logro de sus resultados. Porque nosotros, la sociedad en su conjunto, formamos parte de lo que sucede o puede suceder en la agenda pública y en las decisiones sobre el manejo y la administración de los recursos del Estado, que son en realidad “nuestros” recursos. Con esta aspiración en mente presentamos el informe que adjuntamos.