

**Informe de Ejecución Presupuestaria
del Sector Público Nacional**

Primer Trimestre – 2008

A S A P

**Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública**

Índice

Síntesis	3
1. Análisis de la Situación Fiscal del Sector Público No Financiero	8
- Ingresos	8
- Gastos Primarios	11
- Intereses de la Deuda	14
- Resultados Financiero y Primario	15
- Evolución de la Deuda pública	17
2. Análisis de la Ejecución Presupuestaria de la APN	20
- Comentarios	20
- Ejecución Devengada y de Caja	22
- Subsidios y préstamos a sectores económicos	23
Anexo (*)	26
- Consideraciones metodológicas.	
- Gráfico 5. Sector Público No Financiero. Tasas de Variación Interanual. 12 meses móviles.	
- Cuadro 4. Sector Público No Financiero – Base Caja – Gastos Corrientes y de Capital.	
- Cuadro 12. Administración Pública Nacional – Base Devengado – Ejecución presupuestaria de la APN. Detalle de Instituciones.	
APÉNDICE	
El “Pacto Fiscal” visto a sus diez años	34
Resumen del documento de Juan Carlos Lerda	

(*) El resto de los cuadros y gráficos se incluyen en el cuerpo principal del informe.

Síntesis

Como ya se ha comentado en los Informes de enero y febrero, muchos de los pagos que realiza el Sector Público Nacional no Financiero (SPNF) durante los dos primeros meses de cada año corresponden a gastos devengados en el ejercicio anterior, por lo que la dinámica de la ejecución en base caja del primer trimestre no puede tomarse como un indicio claro de las decisiones de gasto del año en curso, y debe complementarse con el análisis del nivel de gastos devengados.

Teniendo en consideración lo expuesto anteriormente, en una primera aproximación a las cuentas fiscales de marzo se percibe una marcada desaceleración del ritmo de expansión de los gastos primarios en base caja, acompañada por una moderación también importante del crecimiento de los recursos¹, aunque con un impulso dos puntos porcentuales mayor al de las erogaciones primarias.

Sin embargo, si de los ingresos se deducen las utilidades transferidas desde el BCRA al Tesoro², la reducción de la tasa de variación de éstos resulta bastante más significativa que la correspondiente a la de los gastos³. A su vez, con relación a los gastos, de la comparación entre la ejecución devengada y la de caja, surge que en el último mes los gastos devengados superaron fuertemente a los pagados. Si bien esta situación es típica del último mes de cada trimestre, en esta oportunidad esa diferencia parece ser mayor a lo habitual, por lo que desde una aproximación analítica podría sostenerse que las erogaciones primarias en base caja se expandieron a un ritmo algo mayor al que surge de los datos.

No obstante lo anterior, el mes de marzo muestra una continuidad en la política de desaceleración del gasto público que comenzó a implementarse unos meses atrás, aunque teniendo en consideración la brecha entre devengado y pagado, aún conservaría un impulso del orden del 35% i.a., similar al ritmo que mostró el primer trimestre en su conjunto. Para los ingresos tributarios, por su parte, marzo también resultó atípico, dado que la reducción del impulso de algunos impuestos, respecto de lo que se venía verificando en meses anteriores, tiene características transitorias⁴, por lo que en los próximos meses seguramente retornarán a mayores tasas de expansión. Visto en términos trimestrales, los ingresos, ajustados por las transferencias de saldos a la ANSES⁵ aumentaron un 39%, cinco puntos porcentuales por encima de los gastos.

¹ La variación de los gastos primarios fue del 29% i.a. en marzo, mientras que en el período enero-febrero, alcanzó el 38% i.a. y en el año 2007 fue del 46% i.a. Por el lado de los recursos –sin contar los ingresos por trasposos –ver nota 5–, en marzo el incremento fue de un 31%, mientras que en enero-febrero, había sido del 43% i.a.

² En marzo de 2008 se transfirieron \$1.000 millones, mientras que en el mismo mes de 2007, las utilidades giradas fueron de \$150 millones.

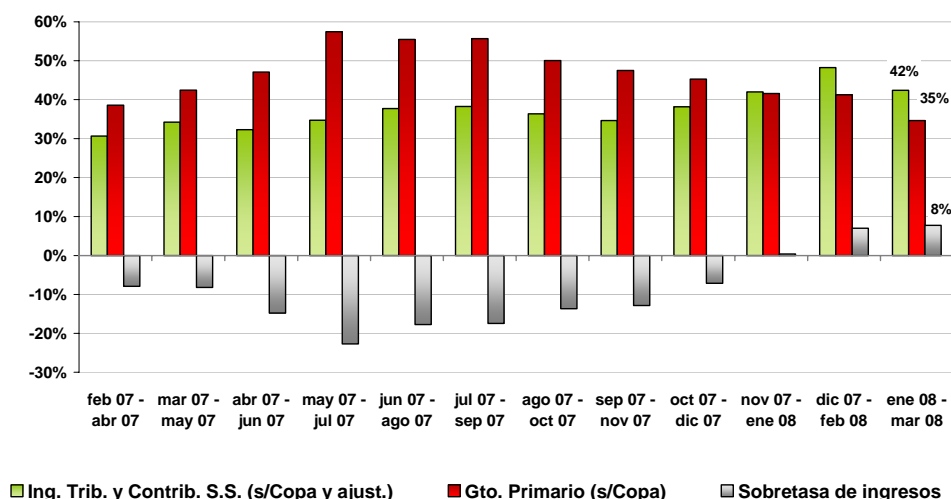
³ La tasa interanual de los recursos ajustados –ver nota 5– durante marzo, excluyendo las utilidades transferidas en ambos años, pasa a ser del 24%, casi la mitad de la variación del período enero-febrero respecto del mismo período de 2007 (detráidos los \$1.000 remitidos en febrero de aquel año).

⁴ En marzo de este año hubo 18 días hábiles, mientras que el año anterior, hubo 22.

⁵ Se consideran los ingresos ajustados mediante la exclusión de los saldos de las cuentas transferidas de las AFJP a la ANSES, que en la información oficial se incluye en 'Contribuciones a la Seguridad Social'. Durante marzo, estas transferencias fueron de \$82 millones, y en el trimestre totalizaron \$445 millones.

En el gráfico siguiente se puede observar que en las tres últimas mediciones, correspondientes a enero, febrero y marzo, el indicador denominado “sobretasa de ingresos” ha pasado a ser positivo, lo que expresa que las variaciones interanuales para períodos de tres meses de los ingresos tributarios más las contribuciones han sido superiores a las de los gastos primarios.

Gráfico 1
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
Tasas de variación interanual - 3 meses móviles



Por otra parte, ese desempeño de ingresos y gastos durante el trimestre implicó un fuerte incremento del resultado primario ajustado (+65% ia., +\$3.310 mill.) y, dado el estancamiento en el pago de intereses, también del resultado financiero (+280% ia.⁶). De esta forma ambos saldos, medidos en términos del PIB, están recuperando el terreno perdido en la segunda mitad del año anterior. Considerando los últimos doce meses, el ahorro primario ajustado se ubica en el orden del 2,4% del PIB, mientras que el financiero ajustado (después del pago de los intereses de la deuda) ronda el 0,5% del Producto.

Pasando al análisis de los determinantes del comportamiento de las variables agregadas durante el primer trimestre, por el lado de los ingresos se destacaron los Derechos de Exportación, que duplicaron lo obtenido un año atrás (+111% ia., +4.170 mill.). El cambio de alícuotas aplicado en noviembre pasado, el incremento de los precios internacionales, y el aumento del volumen exportado asociado a la apertura del registro de exportaciones de trigo, hicieron que este impuesto se dispare en enero y febrero (+150% ia. en promedio), mientras que en marzo alcanzó una variación más cercana a un ritmo más sostenible, del orden del 50%. Una situación destacable con relación a este impuesto es que su aporte nominal al resultado fue mayor que el crecimiento del ahorro primario, por lo que de no haberse aplicado las mencionadas modificaciones arancelarias, seguramente al resultado primario hubiera alcanzado un nivel no muy distinto al del primer trimestre de 2007.

⁶ Como el resultado financiero del primer trimestre fue relativamente bajo (\$1.150 millones), un incremento nominal importante genera que la tasa de variación sea muy elevada.

En cuanto al resto de los tributos relevantes, el IVA, los Derechos de Importación y Ganancias mostraron altas tasas de crecimiento (entre el 30% y el 40%, varios puntos por encima de la variación del PIB nominal), principalmente cimentadas en la mayor actividad económica⁷ y en el incremento del nivel general de precios⁸.

El pago de los gastos primarios, por su parte, ha alcanzado una marcada moderación del ritmo que traía en los trimestres anteriores, especialmente en marzo, cuando el crecimiento fue menor al 30% ia.. Sin embargo, como se comentó más arriba, dadas las características que mostró la ejecución durante ese mes, el análisis debe ser complementado con la ejecución en base devengada. Volviendo al período enero-marzo, la expansión del gasto primario fue del 35% ia., la cual, a la luz del fuerte desempeño de los trimestres anteriores, hace ver al crecimiento como moderado.

En cuanto a las causas que impulsaron las variaciones de los gastos, en primer lugar, las transferencias al sector privado crecieron un 54% ia., más de doce puntos porcentuales por debajo del ritmo de los últimos doce meses, principalmente por subsidios a energía y transporte. A su vez, las Prestaciones de la Seguridad Social fueron un 33% mayores a un año atrás, lo que implica una desaceleración con relación a la comparación de los últimos doce meses (-16 p.p.), período que resultó impactado por la moratoria previsional que permitió el acceso al haber jubilatorio a cerca de 1,3 millones beneficiarios. El gasto en capital también mostró una tendencia similar, aunque durante marzo fue importante y sorpresiva la caída en términos nominales (-\$174 millones, -10% ia.), que se verificó en todos los conceptos con excepción de la inversión financiera. Es en estos gastos donde el análisis comparativo entre el nivel pagado y el devengado mostró las mayores brechas, en particular en el rubro transferencias de capital.

El restante concepto de gran relevancia en la estructura de gastos, los intereses de la deuda pública, prácticamente no mostró cambios respecto del primer trimestre del año anterior (+2% i.a.). El motivo de este nivel de ejecución radica en que, si bien el stock de deuda y la tasa promedio es mayor a un año atrás, el monto de los títulos que pagan intereses en este mes se redujo, producto de la modificación del calendario de pago⁹.

Pasando al análisis de la participación de las variables fiscales en la economía, el notable impulso que éstas vienen experimentando en los últimos dos años se refleja en los niveles récord que alcanzaron tanto los ingresos como los gastos primarios medidos en términos del Producto. Sin embargo, como se observa en el Gráfico 2, desde comienzos de este año parece haber comenzado un nuevo

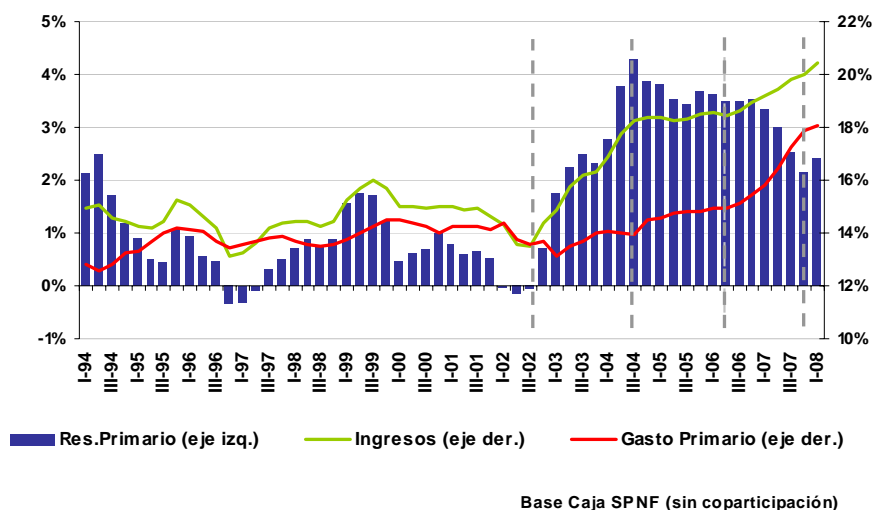
⁷ El Estimador Mensual de Actividad Económica correspondiente a febrero, mostró un crecimiento del 8,8% ia.

⁸ El Índice de Precios Implícitos que se utiliza para calcular el PIB nominal, en el cuarto trimestre de 2007 tuvo una variación interanual del 17,9%, lo que representa una fuerte expansión respecto de las variación de los trimestres anteriores, que estaban en el orden del 13% ia.

⁹ El cual, a su vez, es producto del cambio de composición de la deuda como consecuencia de la amortización de ciertos títulos y de la emisión de otros, ocurrida en los últimos doce meses.

patrón de evolución, donde los ingresos continúan con el alza en la participación, mientras que las erogaciones pasan a tener una trayectoria más estable¹⁰.

Gráfico 2
INGRESOS, GASTO PRIMARIO Y RESULTADO PRIMARIO
SPNF -Base Caja- en % del PBI



De manera bastante estilizada, el período inmediatamente posterior a la crisis de 2001-2002 se caracterizó por un fuerte crecimiento de los ingresos, no acompañado por los gastos, lo que permitió generar un nivel de ahorro primario que alcanzó su techo en el tercer trimestre de 2004 (4,3% del PIB). Desde entonces, y hasta el cuarto trimestre de 2006, se observó cierto amesetamiento de los recursos, combinado con una muy moderada aceleración de los gastos, lo cual produjo que, al final de ese período, el resultado primario se redujera hasta el 3,5% del PIB. Durante la mayor parte de 2007 puede verse con claridad el muy fuerte impulso que tuvieron tanto los ingresos como los gastos, incluso mucho más acentuado en estos últimos, lo que provocó, en menos de un año, una marcada reducción del primario de casi un punto porcentual, llevándolo a un nivel de 2,2% del PIB en el registro correspondiente al IV trimestre, y colocando al consumo público en el nivel más alto dentro de la demanda agregada, desde la salida de la crisis¹¹.

Un hecho que merece ser mencionado, y que es consecuencia de la configuración del endeudamiento público y de las variables macroeconómicas, es que a pesar de que el SPNF ha alcanzado durante 2007 un resultado financiero del orden de los \$ 9.300 millones, el stock de deuda neta durante ese ejercicio se incrementó en \$ 39.700 millones. Esta situación es consecuencia del efecto del CER y del incremento del tipo de cambio nominal. Sin embargo, como viene sucediendo desde la realización del canje de deuda en 2005, la relación 'deuda neta / PIB' experimentó una importante reducción, pasando del 55% al 50%. Esta aparente

¹⁰ Resulta conveniente aclarar que en este gráfico se consideran los gastos e ingresos de 12 meses, por lo que los cambios de comportamiento pueden tardar en percibirse.

¹¹ El Consumo Público (que también incluye al gasto de Provincias y Municipios) representa un 14,1% de la demanda interna, lo cual constituye uno de los valores más altos de la serie 1993-2007.

paradoja de incremento nominal y reducción en términos del Producto se da porque, mientras el stock nominal se incrementó un 11%, el crecimiento real de la economía (+8,7%) y los precios (+14,2%) llevaron al PIB nominal a un valor un 24,1% más elevado que en 2006. Es más, si la variación de los precios y el crecimiento de la economía hubieran sido nulos (o sea, con idéntico PIB nominal), la deuda en términos del producto se habría incrementado casi 4 p.p., alcanzando un nivel de 59% del Producto.

A su vez, de acuerdo a la información recientemente publicada por la Secretaría de Finanzas, las necesidades de financiamiento para el año en curso ascienden a \$ 51.500 millones. Para hacer frente a esas obligaciones, entre las fuentes figura un resultado primario del Tesoro del orden de los \$ 23.500 millones¹².

Por último, en relación al Presupuesto de la Administración Nacional, en los primeros tres meses del año la ejecución ha mostrado un avance acorde con el tiempo transcurrido, aunque con cierta heterogeneidad en el análisis por jurisdicción. A su vez, resulta importante señalar que, a diferencia de lo ocurrido en igual período de 2007, este año aún no ha habido ampliaciones presupuestarias¹³.

¹² Este monto representa 2,3% del PIB estimado para 2008. Si se consideran el ahorro del resto del SPNF, y teniendo en cuenta que las operaciones financieras entre Nación y las Provincias dejarían un saldo a favor de la primera de 0,2% del Producto (siempre según el trabajo de la Secretaría de Finanzas), el nivel de superávit global implícito está en el orden del 3,3 / 3,5% del PIB.

¹³ En consecuencia, en este Informe no se incluye la habitual sección 'Modificaciones Presupuestarias'.

1. Análisis de la situación fiscal del Sector Público Nacional Consolidado

- Ingresos

Tal como ya es costumbre en los últimos tiempos, durante el primer trimestre del año se mantuvo un vigoroso ritmo de expansión en los recursos del Sector Público No Financiero (SPNF), incluso superior al que se venía alcanzando en los trimestres anteriores. Los ingresos totales del SPNF (netos de coparticipación y leyes especiales), sin considerar los traspasos de saldos a la ANSES, sumaron \$ 47.423 millones, un 39,2% por encima de lo ingresado en el mismo período de 2007. Asimismo, las provincias recibieron \$ 11.979 millones en concepto de recursos coparticipados, lo que representa un incremento del 27,0% ia.

Dentro del conjunto de los ingresos, los de origen tributario experimentaron en el trimestre una importante aceleración (+46,2% ia.¹⁴), la que fue parcialmente compensada por una disminución del crecimiento de las Contribuciones a la Seguridad Social. Centrando el análisis en el primer grupo, en lo que va del año se destaca el comportamiento de los Derechos de Exportación (+110,7% ia., +4.173 mill.). También el IVA (+36,1%, +\$ 4.648 mill.), el impuesto a los Combustibles (+53,2% ia., +\$ 784 mill.) y los Derechos a las Importaciones (+39,8% ia., + \$ 577 mill.) mostraron un crecimiento robusto. Un hecho que conviene resaltar es que la marcada desaceleración que todos los tributos tuvieron el último mes del trimestre no responde a factores estructurales¹⁵, por lo que esa merma no es extrapolable a los próximos meses.

En el Cuadro 1 se presentan los niveles y las tasas de variación interanuales de los principales recursos corrientes y de capital correspondientes al mes de marzo (primera columna), al primer trimestre (segunda columna), y a los últimos doce meses (tercera columna). A su vez, en el Cuadro 2 se exponen los principales ingresos tributarios que, a diferencia del Cuadro 1, incluyen la Coparticipación y de la Leyes Especiales¹⁶.

¹⁴ Cabe aclarar, como ya se dijera en informes anteriores, que debido a cuestiones operativas en la imputación de los tributos, el total de los recursos tributarios y las contribuciones del esquema de la ejecución de caja del SPNF no coinciden con lo informado por la AFIP (la AFIP registra los recursos cuando ingresan en sus cuentas bancarias, mientras que en el esquema de caja se imputan cuando ingresan en las cuentas de cada uno de los sectores -Tesoro, Anses, Organismos Descentralizados, etc.-). En ese sentido, y a los fines analíticos, parece más pertinente tomar esta última fuente de información, tal como se hace en el cuadro 1 para cada uno de los impuestos.

¹⁵ En marzo de este año hubo 18 días hábiles, mientras que el año anterior, hubo 22. A su vez, los ingresos por Derechos de Exportación estuvieron signados por la fuerte concentración de despachos al exterior durante los últimos meses de 2007 y los dos primeros de este año, como consecuencia de los cambios en la estructura de los aranceles –ver nota 6-

¹⁶ Como consecuencia del cambio en el formato de presentación de la información fiscal realizado en enero (ver Anexo Metodológico), se incorporó a estos informes un cuadro específico con los impuestos recaudados.

CUADRO 1
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
EVOLUCION DE LOS RECURSOS POR RUBROS *

(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08
I- RECURSOS CORRIENTES	32.1%		40.6%		41.7%	
	\$ 11,362	\$ 15,006	\$ 34,030	\$ 47,849	\$ 125,352	\$ 177,620
Ingresos Tributarios	26.7%		46.2%		37.1%	
	\$ 7,584	\$ 9,610	\$ 22,387	\$ 32,728	\$ 87,322	\$ 119,708
Contribuciones a la seguridad social	25.3%		37.8%		69.7%	
	\$ 2,973	\$ 3,726	\$ 8,818	\$ 12,152	\$ 28,311	\$ 48,055
Transferencia de cartera de las AFJP a la ANSES	\$ 0	\$ 82	\$ 0	\$ 445	\$ 0	\$ 8,259
Contribuciones a la seguridad social ajustadas **	22.6%		32.8%		40.6%	
	\$ 2,973	\$ 3,644	\$ 8,818	\$ 11,707	\$ 28,311	\$ 39,796
Ingresos No Tributarios	25.4%		22.7%		8.3%	
	282	354	862	1,057	3,814	4,132
Ventas de bienes y servicios	-1.9%		7.2%		21.0%	
	64	63	183	196	631	764
Rentas de la propiedad	251.7%		0.8%		-3.5%	
	340	1,196	1,581	1,594	4,439	4,285
Transferencias corrientes	-25.6%		-31.9%		-23.8%	
	63	47	121	82	620	472
Otros recursos corrientes	-81.8%		-50.6%		-4.7%	
	55	10	79	39	215	205
Ia- RECURSOS CORRIENTES AJUSTADOS **	31.4%		39.3%		35.1%	
	\$ 11,362	\$ 14,924	\$ 34,030	\$ 47,404	\$ 125,352	\$ 169,360
II- RECURSOS DE CAPITAL	-64.3%		-51.6%		-16.5%	
	27	10	40	19	302	253
III- RECURSOS TOTALES (I+II)	31.9%		40.5%		41.6%	
	11,388	15,016	34,070	47,868	125,655	177,872
IIla- RECURSOS TOTALES AJUSTADOS **	31.1%		39.2%		35.0%	
	11,388	14,934	34,070	47,423	125,655	169,613

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Notas:

* No se incluyen la Coparticipación Federal de Impuestos ni las transferencias a provincias producto de las Leyes Especiales.

** No incluye las transferencias de cartera de las AFJP a la ANSES, que comenzaron a implementarse a partir de mayo, correspondientes a los traslados de cuentas de capitalización al sistema de reparto público (Ley 26.222).

Cada uno de estos impuestos estuvo impulsado por diversas causas, que convergentemente vienen actuando a favor de la recaudación. La mayoría de los tributos están traccionados por el incremento del consumo, en un contexto de una creciente inflación y de alto crecimiento económico, y en la mayor fiscalización por parte de la autoridad recaudatoria, lo que da como resultado desempeños mayores al crecimiento del PBI nominal. Por su parte, los Derechos de Exportación se vieron beneficiados por el cambio de las alícuotas establecido en noviembre último¹⁷, por la suba de los precios internacionales¹⁸, y por el

¹⁷ En aquel mes, las alícuotas para la soja, cereales y sus respectivos subproductos fueron elevadas en promedio unos 7 pp., y también se modificó el esquema de cálculo para las retenciones del petróleo y sus derivados (Resoluciones 368/07, 369/07 y 394/07, todas del Ministerio de Economía y Producción). En el caso de la soja, la alícuota fue fijada en un 35%.

¹⁸ El precio promedio de la soja en el primer trimestre subió un 81% respecto a un año atrás (pasó de u\$s259 a u\$s469 por tonelada)

crecimiento del volumen exportado los dos primeros meses del año¹⁹. Cabe aclarar que, dado que el esquema de retenciones móviles fue anunciado el 11 de marzo, aún no ha afectado la evolución de la recaudación derivada del comercio exterior.

CUADRO 2
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
EVOLUCION DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS
- con Coparticipación y Leyes Especiales -

(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08
IVA		26.2%		36.1%		36.1%
	\$ 4,305	\$ 5,431	\$ 12,877	\$ 17,525	\$ 48,040	\$ 65,405
Ganancias		20.0%		31.2%		29.2%
	\$ 2,541	\$ 3,049	\$ 8,227	\$ 10,793	\$ 35,146	\$ 45,421
Derechos de exportación		49.5%		110.7%		57.7%
	\$ 1,471	\$ 2,200	\$ 3,768	\$ 7,940	\$ 15,610	\$ 24,622
Déb. y Créd. en Ctas. Banc.		24.3%		35.6%		31.7%
	\$ 1,025	\$ 1,274	\$ 3,214	\$ 4,359	\$ 12,305	\$ 16,209
Combustibles		51.4%		53.2%		21.7%
	\$ 529	\$ 800	\$ 1,473	\$ 2,257	\$ 6,778	\$ 8,249
Derechos de importación		24.5%		39.8%		38.7%
	\$ 538	\$ 670	\$ 1,452	\$ 2,029	\$ 5,360	\$ 7,436
Internos		20.0%		20.1%		17.3%
	\$ 345	\$ 414	\$ 1,129	\$ 1,355	\$ 4,216	\$ 4,944
Bienes Personales		29.8%		13.7%		18.8%
	\$ 37	\$ 48	\$ 228	\$ 259	\$ 2,124	\$ 2,523
Ganancia Mínima Presunta		2.3%		6.9%		18.8%
	\$ 94	\$ 96	\$ 278	\$ 297	\$ 1,109	\$ 1,318
Otros		103.4%		49.4%		18.1%
	\$ 139	\$ 282	\$ 574	\$ 858	\$ 2,350	\$ 2,775
Subtotal - Recursos Tributarios		29.4%		43.5%		34.5%
	\$ 11,022	\$ 14,263	\$ 33,220	\$ 47,672	\$ 133,038	\$ 178,904
Total - Rec. Trib. y Contribuciones a la Seguridad Social *		26.9%		41.1%		35.8%
	\$ 13,944	\$ 17,689	\$ 41,836	\$ 59,023	\$ 159,758	\$ 216,968

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Notas:

* Incluyen la Coparticipación Federal de Impuestos y las transferencias a provincias producto de las Leyes Especiales.

Por último, si bien el desempeño del impuesto a las Ganancias se encuentra por debajo del promedio (+31,2% ia., +2.566 mill.), es necesario comentar que en los últimos meses mantiene un incremento sostenido, y que su aporte al crecimiento del conjunto ha sido relevante (explica un 18%). Lo que suceda en mayo será clave para el resto del año, ya que en dicho mes se concentra la mayor cantidad de declaraciones juradas con cierre de balance en diciembre, y a partir de éstas se establecen los anticipos para los sucesivos meses.

Las Contribuciones a la Seguridad Social, por su parte, alcanzaron una muy buena performance (+32,8% ia., +2.889 mill.). La desaceleración que experimentaron en términos de tasas de variación, al igual que lo que ocurre por el

¹⁹ Las cantidades exportadas crecieron un 14% en productos primarios y un 5% en manufacturas de origen agropecuario. En parte, se generó una concentración de los despachos al exterior como consecuencia de la apertura del registro de exportaciones de trigo

lado del gasto en Prestaciones, está asociada a la moratoria previsional que permitió el acceso al haber jubilatorio a cerca de 1,3 millones beneficiarios.

Fuera del grupo de los tributarios y contribuciones, lo más relevante que aconteció en el trimestre fue la transferencia de utilidades del BCRA al Tesoro, por un monto de \$ 1.000 millones. De acuerdo a lo que se establecía en el Presupuesto Nacional, aún restan transferir unos \$ 450 millones en 2008. El resto de los conceptos de ingresos, si bien tuvieron alzas y bajas importantes, no tienen gravitación sobre el nivel total de ingresos del SPNF.

En cuanto a la evolución de la composición de la recaudación tributaria (Cuadro 3), en los últimos nueve meses han cobrado mayor relevancia las Contribuciones a la Seguridad Social²⁰ y los Derechos de Exportación, en detrimento de Ganancias y de otros impuestos menos significativos. Si bien la estructura tributaria sólo puede cambiar de manera muy paulatina, las perspectivas para el futuro son de una creciente participación de los impuestos derivados de las exportaciones, por lo que la evolución de los precios internacionales de los commodities tendrán más relevancia en la determinación de los ingresos públicos.

CUADRO 3
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS

Período	(porcentaje sobre el total de ingresos tributarios más contribuciones a la seg. social)							
	IVA (1)	Ganancias (2)	Tributos tradicionales (3) = (1) + (2)	Der. Expo. (4)	Deb. y Créd. (5)	Tributos no tradicionales (6) = (4) + (5)	Contrib. a la Seg. Soc. (7)	Otros Ingresos Tributarios (8)
Ene 03 - Dic 03	27.1%	20.4%	47.5%	12.8%	8.2%	20.9%	13.4%	18.2%
Jul 03 - Jun 04	+28.7%	23.2%	51.9%	-10.8%	7.8%	18.6%	12.7%	16.8%
Ene 04 - Dic 04	29.9%	22.7%	52.6%	10.5%	7.8%	18.3%	12.9%	16.2%
Jul 04 - Jun 05	29.9%	22.4%	52.3%	10.7%	7.9%	18.6%	13.2%	15.9%
Ene 05 - Dic 05	29.3%	23.5%	52.8%	10.3%	7.9%	18.2%	13.7%	15.2%
Jul 05 - Jun 06	29.6%	22.9%	52.6%	9.5%	8.0%	17.5%	14.9%	15.0%
Ene 06 - Dic 06	30.1%	22.4%	52.5%	9.8%	7.8%	17.6%	15.7%	14.2%
Jul 06 - Jun 07	30.0%	22.1%	52.1%	9.9%	7.6%	17.5%	17.1%	13.3%
Ene 07 - Dic 07	30.4%	-21.5%	51.9%	+10.2%	7.5%	17.8%	+17.7%	-12.7%
Abr 07 - Mar 08	30.1%	20.9%	51.1%	11.3%	7.5%	18.8%	17.5%	12.6%
Variación pta-pta	+3.0 p.p.	+0.5 p.p.	+3.6 p.p.	-1.4 p.p.	-0.6 p.p.	-2.1 p.p.	+4.2 p.p.	-5.6 p.p.

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Nota: Los ingresos tributarios corresponden a lo recaudado por la AFIP, e incluyen la Coparticipación Federal de Impuestos.

- Gastos Primarios

Durante el primer trimestre de este año, los gastos primarios del SPNF –en base caja– acentuaron la tendencia iniciada hacia el cuarto trimestre de 2007, cuando comenzó a observarse cierta moderación en su tasa de crecimiento. Sumaron \$ 39.024 millones, un 35% más que lo gastado en los primeros tres meses de 2007. Comparada con la evolución de los doce meses previos (período enero-diciembre de 2007), esta tasa se ubica en 11 puntos porcentuales por debajo.

²⁰ Sin considerar los traspasos de saldos de las AFJP a la ANSES.

A su vez, en el mes de marzo las erogaciones primarias sorprendieron con un impulso muy inferior al de los meses de enero (+36% i.a.) y febrero (+40% i.a.), y alcanzaron una tasa de expansión del orden del 29% i.a. Teniendo en cuenta que la brecha entre el gasto devengado y el pagado del mes de marzo de este año fue sustancialmente mayor a la de 2007, es posible inferir que en parte la desaceleración observada en los gastos primarios durante este mes obedezca a la acumulación de deuda exigible, por lo que se espera en los próximos meses haya un impulso adicional, producto de la cancelación de gastos devengados pendientes de pago. En particular, se destaca el desempeño de los gastos de capital (-10% i.a.), que cayeron en todos sus componentes con excepción de la inversión financiera.

Volviendo al análisis del trimestre, una primera observación que cabe puntualizar es que, con excepción de las remuneraciones, las transferencias a universidades y la inversión real directa, todos los demás conceptos del gasto mostraron algún grado de desaceleración respecto de las tasas de crecimiento alcanzadas en el cuarto trimestre de 2007 y en los 12 meses acumulados hasta diciembre. Los conceptos que presentaron mayores reducciones en la tasa de crecimiento fueron las prestaciones de la seguridad social (+33% i.a. en el primer trimestre de 2008 versus +53% i.a. en cuarto trimestre de 2007 y +57% i.a. en el período enero–diciembre 2007), las transferencias corrientes al sector privado (+54% i.a. vs. +70% i.a. y +61% i.a.), y las transferencias corrientes a provincias (-1,3% i.a. vs. +39% i.a. y +33% i.a.).

Como se ha comentado, la fuerte disminución que se verificó en la tasa de variación de las prestaciones se debe a la incidencia de dos factores. En primer lugar, a la incorporación de 1,3 millones de nuevos beneficiarios como producto de la moratoria provisional²¹. Este factor, que motivó un fuerte incremento del gasto en jubilaciones y pensiones (y, en consecuencia, de los gastos primarios nacionales) a lo largo de todo el año 2007, provoca que el crecimiento se diluya con el transcurso de los meses, a medida que la base de comparación se hace progresivamente más alta. En segundo lugar, también influyó la aplicación de un calendario diferente para el otorgamiento de los aumentos en los haberes, dado que mientras que en 2007 se aprobó un primer aumento del 13% a partir de enero, el primer aumento otorgado este año se aplicó recién a partir de marzo²².

Con respecto a las transferencias corrientes al sector privado, en parte, su comportamiento durante el primer trimestre de 2008 puede ser explicado por la acumulación de deuda flotante de la APN, dado que de la comparación entre la ejecución devengada y la de caja surge que en marzo los gastos devengados superaron fuertemente a los pagados.

²¹ Con el objeto de ampliar la cobertura del sistema previsional, la Ley N° 25.994 –sancionada en diciembre de 2004 y vigente hasta el 30 de abril de 2007– aprobó la aplicación de dos mecanismos para permitir el acceso a los beneficios previsionales a aquellas personas que no cumplieran con los requisitos de edad (Prestación Anticipada por Desempleo) o con los años de aporte requeridos (Moratoria Previsional). Ambos mecanismos requirieron la inscripción de los beneficiarios en un plan de regularización de deudas, en el cual los aportantes debían abonar el pasivo resultante en un plan de hasta 60 cuotas mensuales, deducibles en ocasión del cobro del beneficio. Todas estas modificaciones motivaron la incorporación de más de 1.300.000 personas al beneficio previsional.

²² Se aprobó un aumento del 15% para todas las escalas, aplicado en dos tramos –uno en el mes de marzo y otro a partir de julio. En los haberes mínimos los aumentos son del 10% y 5% respectivamente, mientras que en el resto de los haberes los aumentos son del orden del 7,5% cada uno de ellos.

En cambio, lo anterior no se verifica para el comportamiento de las transferencias corrientes a provincias, dado que los registros que surgen del devengado confirman que existe una fuerte desaceleración en la ejecución de este concepto, la cual estaría motivada por cierta sub-ejecución del presupuesto en dichas partidas.

En el Cuadro 4 (Resumen) se presentan los niveles y las tasas de variación interanuales de los principales gastos corrientes y de capital²³ correspondientes al mes de marzo (primera columna), al primer trimestre (columna central) y los correspondientes a los últimos 12 meses (tercera columna).

CUADRO 4 (Resumen *)
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/03/2008. Base Caja.

(en millones de \$ corrientes)

Concepto	1 mes		3 meses		12 meses	
	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08
I- GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS (sin coparticipación)		36.6%		37.2%		48.1%
Prestaciones de la Seg. Social	8,237	11,248	24,515	33,640	86,126	127,577
Transferencias corrientes	3,313	4,483	10,199	13,536	36,143	53,797
Sector privado	3,096	4,339	8,520	12,264	28,886	45,131
Provincias	2,329	3,324	5,971	9,173	19,047	31,525
	364	492	1,226	1,210	5,187	6,654
II- GASTOS DE CAPITAL		-10.4%		20.6%		28.6%
Inversión Real Directa	1,666	1,492	4,465	5,384	16,187	20,822
Transferencias de capital	580	556	1,593	2,205	6,041	8,078
Inversión financiera	968	791	2,549	2,660	8,703	9,821
	118	145	324	519	1,443	2,923
III- GASTOS PRIMARIOS (sin coparticipación)		28.7%		34.7%		45.0%
	9,903	12,740	28,980	39,024	102,314	148,399
IV- INTERESES		19.7%		2.2%		29.0%
	1,190	1,424	3,940	4,025	12,797	16,508
V- GASTOS TOTALES (sin coparticipación)		27.7%		30.8%		43.3%
	11,093	14,164	32,920	43,049	115,110	164,907

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto y por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Producción.

Notas:

* El Cuadro 4 completo se publica en el Anexo.

En cuanto a la evolución de la composición de los gastos primarios (Cuadro 5), se perfilan algunos cambios respecto de las tendencias comentadas en nuestro informe trimestral anterior. En primer lugar, producto de los factores mencionados precedentemente, se interrumpió la recuperación de las Prestaciones de la Seguridad Social observada desde junio de 2006 (llevaba recuperados 3,1 p.p. hasta diciembre de 2007). También se detuvo la caída en la participación de las

²³ Se informan los gastos corrientes y de capital sin las transferencias por Coparticipación Federal de Impuestos, concepto que se expone separadamente en la línea inferior del Cuadro.

remuneraciones (perdieron 2,4 p.p. durante el año 2007), en este caso debido a la desaceleración experimentada en el resto de los conceptos del gasto, que venían creciendo a tasas mucho más altas que las remuneraciones.

Por otra parte, en el mismo Cuadro 5 puede apreciarse claramente la continuidad de dos tendencias que comenzaron a manifestarse a mediados de 2007. Por un lado, se observa la progresiva pérdida de importancia de las Transferencias a Provincias durante el segundo semestre de 2007 (perdieron 1,7 p.p.), y en los primeros 3 meses de 2008 retrocedieron 6 décimas adicionales. A su vez, la tendencia opuesta se presenta en las transferencias corrientes al sector privado, las que, impulsadas fundamentalmente por el aumento de su componente de subsidios al sector energético y al transporte, llevan ganados 2,3 p.p. en los últimos 9 meses.

CUADRO 5
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
PARTICIPACION EN LOS GASTOS PRIMARIOS

Período	(porcentaje sobre el total de gastos primarios - sin coparticipación)						
	Remuneraciones	Bienes y servicios	Prestac. de la Seg. Soc.	Transf. Corr. al sec. priv.	Transf. a provincias	Inversión Real Directa	Otros Gastos
Ene 03 - Dic 03	16.6%	5.4%	37.0%	21.2%	12.8%	1.5%	5.5%
Jul 03 - Jun 04	- 15.8%	5.3%	36.7%	19.5%	14.3%	1.9%	6.4%
Ene 04 - Dic 04	14.7%	5.3%	- 35.3%	- 19.1%	15.8%	2.3%	7.5%
Jul 04 - Jun 05	14.4%	6.1%	33.7%	18.8%	17.1%	+ 2.9%	7.0%
Ene 05 - Dic 05	14.4%	5.9%	31.6%	18.7%	18.6%	3.8%	6.8%
Jul 05 - Jun 06	14.3%	5.2%	31.0%	19.0%	18.2%	4.4%	8.0%
Ene 06 - Dic 06	14.2%	4.8%	+ 31.9%	17.5%	17.9%	5.3%	8.4%
Jul 06 - Jun 07	- 13.4%	4.5%	33.7%	17.6%	17.1%	5.4%	8.3%
Ene 07 - Dic 07	12.6%	4.3%	34.1%	+ 19.2%	- 15.6%	5.1%	9.1%
Feb 07 - Mar 08	12.6%	4.3%	33.9%	19.9%	15.0%	5.1%	9.3%
Variación pta-pta	-4.1 p.p.	-1.1 p.p.	-3.0 p.p.	-1.3 p.p.	+2.1 p.p.	+3.6 p.p.	+3.8 p.p.

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Nota: No incluyen coparticipación de impuestos.

- Intereses de la Deuda Pública

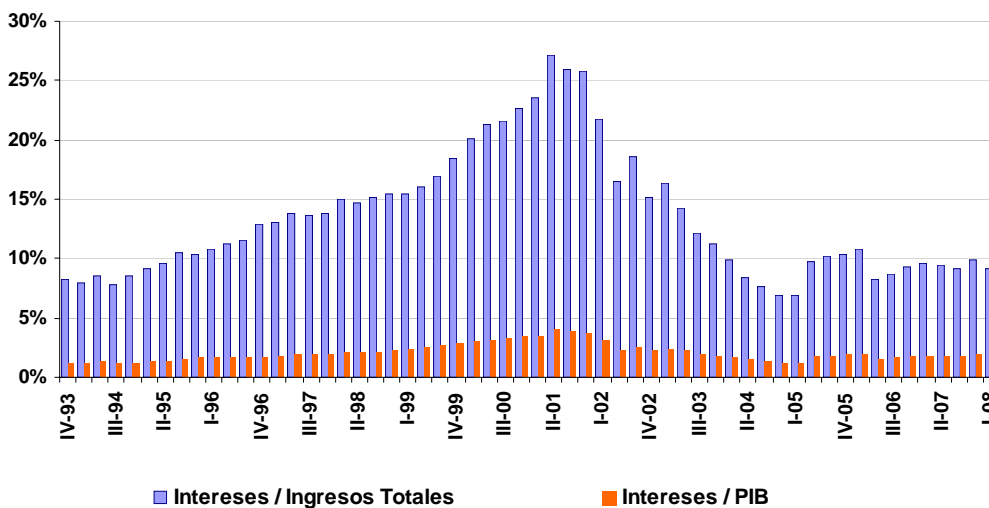
El pago de los intereses de la deuda pública del SPNF ascendió, en el período en estudio, a \$4.025 millones, cifra que representó un incremento del 2,2% en términos interanuales.

Este nivel, similar al de un año atrás a pesar de que tanto el stock como la tasa de interés promedio son mayores, radica en que la amortización de algunos títulos y la emisión de otros han modificado el calendario de pago de los servicios.

Para tener una perspectiva del comportamiento tendencial, resulta más apropiado analizar la variación interanual de los últimos doce meses (+29,0 ia.), la cual resultó un par de puntos mayor a la del PIB. En cuanto a la incidencia de los intereses en los ingresos totales (sin coparticipación) y en términos del Producto,

actualmente se encuentran levemente por debajo del 10% y del 2%, respectivamente.

Gráfico 3
INCIDENCIA DE LOS INTERESES EN LOS INGRESOS TOTALES Y EN EL PIB

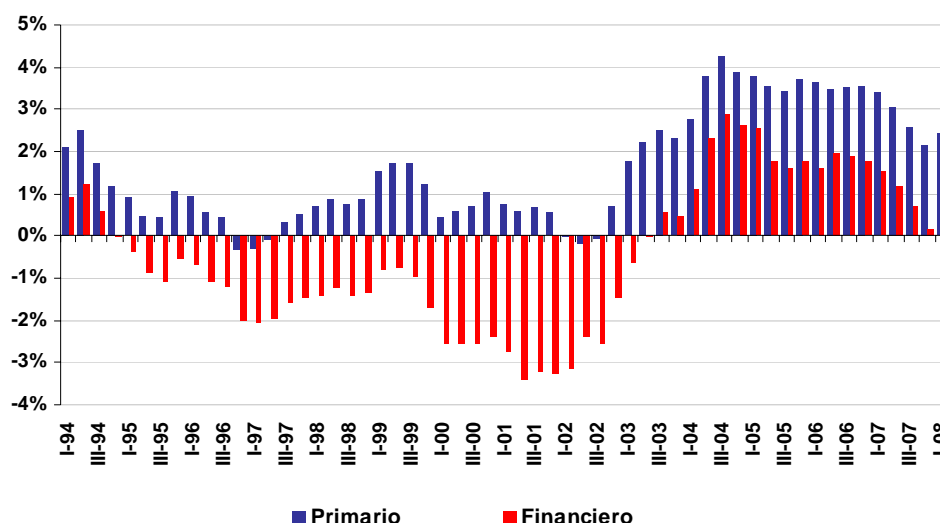


- Resultados Primario y Financiero

En lo que va de 2008, los ingresos y los gastos del SPNF han evolucionado con distinta intensidad, siendo más acelerado el crecimiento de los primeros (+13.798 mill. y +10.044 mill., respectivamente), de modo que el nivel de ahorro primario superó en \$3.755 al alcanzado un año atrás, lo que implica un crecimiento del 73,8%. No obstante, como se comentó en las secciones anteriores, hubo ingresos extraordinarios asociados al traspaso de aportantes del sistema de capitalización al de reparto. Descontado este efecto, el resultado primario pasa a ser de \$3.310 millones, un 65,0% mayor al de igual período de 2007. A su vez, dado el mencionado estancamiento de los servicios de la deuda, el resultado financiero (también denominado resultado fiscal) pasó de un nivel de \$1.150 millones un año atrás, a otro de \$4.374 millones.

En términos del PIB, el nivel de resultado primario para los últimos doce meses está registrando una recuperación respecto del IV trimestre de 2007, cuando llegó al piso de los últimos años (2,2%). En el período abril '07 – marzo '08 el ahorro primario ajustado fue de 2,4% del PIB, y un punto mayor si se incorporan los mencionados traspasos.

Gráfico 4
RESULTADO PRIMARIO Y FINANCIERO
SPNF -Base Caja- en % del PBI



Más allá de determinados indicadores de la ejecución de ciertos meses, no resulta pertinente extrapolar esos resultados al resto del año. En primer término, a medida que avance la ejecución va a resultar cada vez más difícil mantener tan elevadas las tasas de crecimiento de los ingresos²⁴. En este aspecto, el desempeño global estará fuertemente asociado a la evolución de los precios de los commodities, especialmente a partir de la implementación de las retenciones móviles, medida que incrementa la volatilidad de los ingresos públicos. También será relevante la recaudación de mayo en concepto de Ganancias, cuando se hacen los pagos de los saldos, los cuales, a su vez, determinan el nivel de adelantos que percibirá el fisco en los meses sucesivos. Sin embargo, es importante tener presente que resulta improbable que continúen por varios meses las tasas de expansión de los primeros dos meses del año.

En cuanto al gasto, tampoco puede considerarse al trimestre como una muestra definitiva de la consolidación del proceso de desaceleración, comenzado en noviembre/diciembre pasados. Si bien está claro que el actual ejercicio mostrará un crecimiento más moderado que el de 2007, aún falta determinar el incremento salarial que se aplicará para el empleo público y la política que se seguirá con los subsidios públicos al sector económico, especialmente al energético y el transporte, que incluso tiene más relevancia que las remuneraciones. Y dado que el comportamiento del gasto en subsidios suele ir conociéndose a medida que se ejecuta²⁵, resulta prematuro hablar de una desaceleración definitiva.

²⁴ Hay que tener en consideración que en 2007 se verificó un fuerte crecimiento durante todo el año, por lo que mes a mes la base de comparación se va elevando progresivamente, lo cual hace que ante el mismo impulso necesariamente se reduzca la tasa de variación.

²⁵ En general no suele haber indicios claros para poder anticipar su evolución con precisión. Para poder tener una aproximación al comportamiento futuro, resulta necesario conocer el resultado de las negociaciones entre los representantes de los sectores involucrados y las autoridades. En el caso de la energía, adicionalmente hay un componente asociado al exceso de demanda (el cual se vincula a condiciones

Adicionalmente, las medidas anunciadas para compensar el mecanismo de retenciones móviles, consistentes en reintegros a pequeños productores, en subsidios de fletes a productores del NEA y NOA y en subsidios de tasas de interés para tamberos y productores avícolas, tendrán una incidencia que no resulta factible proyectar actualmente con precisión.

CUADRO 6
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
CUADRO AHORRO - INVERSION*
(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08
I- RECURSOS TOTALES	31.9%		40.5%		41.6%	
	\$ 11,388	\$ 15,016	\$ 34,070	\$ 47,868	\$ 125,655	\$ 177,872
Ia- RECURSOS TOTALES AJUSTADOS**	31.1%		39.2%		35.0%	
	\$ 11,388	\$ 14,934	\$ 34,070	\$ 47,423	\$ 125,655	\$ 169,613
II- GASTOS TOTALES (II + IV)	27.7%		30.8%		43.3%	
	\$ 11,093	\$ 14,164	\$ 32,920	\$ 43,049	\$ 115,110	\$ 164,907
III- GASTOS PRIMARIOS (II - IV)	28.7%		34.7%		45.0%	
	\$ 9,903	\$ 12,740	\$ 28,980	\$ 39,024	\$ 102,314	\$ 148,399
IV- INTERESES	19.7%		2.2%		29.0%	
	\$ 1,190	\$ 1,424	\$ 3,940	\$ 4,025	\$ 12,797	\$ 16,508
V- RESULTADO FINANCIERO (I - II)	188.1%		319.1%		23.0%	
	296	851	1,150	4,819	10,544	12,965
Va- RESULTADO FINANCIERO AJUSTADO ** (Ia - II)	160.4%		280.4%		-55.4%	
	296	770	1,150	4,374	10,544	4,706
VI- RESULTADO PRIMARIO (I - III)	53.2%		73.8%		26.3%	
	1,486	2,276	5,089	8,844	23,341	29,473
Via- RESULTADO PRIMARIO AJUSTADO ** (Ia - III)	47.6%		65.0%		-9.1%	
	1,486	2,194	5,089	8,399	23,341	21,214

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Notas:

* Los ingresos y los gastos no incluyen la Coparticipación Federal de Impuestos.

** No incluye las transferencias de cartera de las AFJP a la ANSES, que comenzaron a implementarse a partir de mayo, correspondientes a los traspasos de cuentas de capitalización al sistema de reparto público (Ley 26.222).

- Evolución de la deuda pública

De acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Economía y Producción, el stock de deuda neta²⁶ al 31 de diciembre de 2007 asciende a \$ 402.641 millones, equivalente al 50% del PIB. Comparando esos datos con las cifras publicadas a fines de 2006, se deduce que durante el ejercicio 2007 se produjo un incremento nominal del orden del 11% en dicho stock (+\$ 39.702 millones), aunque en términos del PIB experimentó una reducción de 5 puntos porcentuales, ya que doce meses atrás rondaba el 55%²⁷.

climáticas e hídricas), y a las distintas alternativas de obtención de energía (con precios muy disímiles entre sí), lo cual hace más difusa la posibilidad de proyectar las erogaciones en este concepto.

²⁶ Corresponde al stock total de deuda neta, sin considerar la deuda no ingresada al canje.

²⁷ Dado que la deuda constituye un stock, para expresar la relación deuda / PBI técnicamente sería más correcto tomar como valor del PBI al correspondiente al último trimestre anualizado. Sin embargo, en este cálculo se tomó el PIB nominal anual del período enero-diciembre'07, en virtud de que i) habitualmente suele calcularse bajo esa metodología, y ii) que para el análisis de las variaciones resulta prácticamente indistinto cuál se use.

La publicación de la situación de la Deuda Pública al cierre del año permite hacer una conciliación entre el Resultado Financiero y la variación de la Deuda Pública. En una primera aproximación analítica cabría esperar, dado que en ese período el SPNF alcanzó un superávit financiero de \$ 9.296, que la deuda en lugar de experimentar un crecimiento nominal, bajase en una magnitud aproximada al ahorro obtenido. Sin embargo, existen múltiples factores que inciden en la evolución del stock de deuda, muchos de los cuales no se encuentran estrictamente asociados a los flujos fiscales del período:

- En primer lugar, si bien el resultado financiero del SPNF fue superavitario, el del Tesoro²⁸ resultó deficitario en \$ 2.057²⁹ (el superávit fue obtenido principalmente por las instituciones de la seguridad social -\$ 10.014 millones- y en menor medida por otros entes no incluidos en el presupuesto nacional -\$ 1.438 millones-).
- En segundo término, dado que la deuda está compuesta por instrumentos en distintas monedas, así como también por títulos en pesos ajustables por el CER, la variación del tipo de cambio y la inflación doméstica constituyen dos factores que también explican la evolución del stock de deuda. En efecto, el factor que más incidencia tuvo en la variación de la deuda durante 2007 fue el incremento del tipo de cambio nominal (+\$ 19.390 millones), seguido por la actualización por el CER (+\$ 14.404 millones).
- A su vez, también hay incrementos en el stock de la deuda como consecuencia de reconocimientos de deuda nueva³⁰, por la capitalización de intereses de algunos títulos y por la acumulación de intereses no pagados al Club de París y a organismos Bilaterales. Estos tres conceptos, en conjunto, explican aproximadamente otros \$ 9.818 millones de aumento del stock.
- Adicionalmente, hay otros elementos con impacto en el stock, que consisten en operaciones financieras (movimientos debajo de la línea) que no se incluyen en los denominados Activos Financieros que informa la Subsecretaría de Financiamiento³¹ (estos últimos son los que explican la diferencia entre la deuda bruta y la neta). Estas operaciones son las variaciones de saldos bancarios, la asistencia financiera neta a provincias, la constitución de garantías para préstamos garantizados, y otras operaciones financieras. Para el año 2007, el conjunto de estas operaciones provocó un incremento de la

²⁸ Dado que la Deuda de la Administración Pública Nacional es una obligación que en su mayor parte debe afrontar el Tesoro, el superávit financiero que éste obtenga puede ser utilizado íntegramente para pagar los servicios de la deuda o para otras aplicaciones financieras, mientras que no está permitida la utilización por parte del Tesoro de los fondos superavitarios del resto de las jurisdicciones (salvo en forma indirecta, mediante la colocación de letras de corto plazo o mediante el uso temporario, y con cargo de reintegro, de la Cuenta Única del Tesoro o de los Fondos Unificados, lo cual no daría lugar a una reducción de la deuda neta).

²⁹ En rigor, ese resultado corresponde a la Administración Central (Tesoro más Recursos Afectados), pero por simplicidad, en este apartado se los menciona indistintamente.

³⁰ Los reconocimientos de deuda no están asociados a ningún flujo fiscal del período, es decir que se trata de emisiones de deuda (generalmente Bocon Proveedores o Bocon Previsional) para cancelar obligaciones del pasado reconocidas por acuerdos y sentencias judiciales.

³¹ En la información oficial correspondiente a la Deuda, el universo que incluye el concepto Activos Financieros es más restrictivo que el que se informa como Inversión Financiera en el Cuadro Ahorro-Inversión-Financiamiento, ya que sólo incluye a aquellos activos del SPNF que tienen contrapartida de deuda con terceros.

deuda neta del orden de los \$ 2.454 millones, lo que significó una acumulación de activos financieros por esa cuantía.

- Finalmente, debido a que en algunas de las variaciones anteriores (tipo de cambio y capitalización de intereses) también se incluyen los efectos asociados a la porción de la deuda no ingresada al canje (y no incluida en el stock considerado en este análisis), hay que realizar un relevante ajuste técnico que consiste en restar esos impactos, cuyo importe asciende a \$ 11.025 millones.

CUADRO 7
CONCILIACION ENTRE LA VARIACION DE LA DEUDA
Y EL RESULTADO FINANCIERO
EJERCICIO 2007

En millones de pesos

Superávit Primario SPNF	25.719
(-) Intereses	16.423
Superávit Financiero SPNF	9.296
Superávit Financiero OD e Inst. Seg. Social	9.915
Superávit Financiero Otros Entes	1.438
Déficit Financiero Tesoro	-2.057

Déficit Fciero. del Tesoro	Variación de Deuda Neta ¹	Diferencia a Explicar
-2.057	39.702	37.645

La variación de la Deuda se explica por el superávit fiscal del Tesoro, y por los siguientes conceptos²:

• Variación de activos financieros	2.605
• Efectos de Valuación	33.794
. CER	14.404
. Tipo de Cambio	19.390
• Emisiones sin contrapartida de Gastos	3.105
• Atrasos de intereses Deuda en default	3.235
• Capitalización de intereses	3.479
• Incrementos de saldos, Resto de Inversión Financiera y otras operaciones de la Adm. Ctral.	2.454
• Ajustes para compensar los efectos de la Deuda no ingresada al canje, y otros ajustes técnicos	-11.025
Notas:	37.645

(1) El stock inicial de Deuda Neta (al 31/12/06) era de \$ 362.940 millones, mientras que el stock al 31/12/07 alcanzó los \$ 402.641 millones. En consecuencia, el incremento de la Deuda Neta fue del 11%.

(2) Elaboración propia en base a información publicada por las Secretarías de Hacienda y de Finanzas.

En síntesis, dado que el incremento nominal de la Deuda Pública fue menor al del PBI nominal (11% vs 24%, respectivamente), la relación Deuda Pública / PBI se redujo significativamente en tan sólo un año.

Sin embargo, aquí se plantea una situación que, en principio, parece paradójica: no contando el Tesoro con recursos disponibles para aplicar a la reducción de deuda (es más, sin tener en cuenta la acumulación/desacumulación, debería haber contraído pasivos por \$ 2.057 mill., que es el déficit financiero del ejercicio), el stock de deuda cae 5 puntos porcentuales del PIB.

CUADRO 8
EVOLUCIÓN ESTIMADA DE DEUDA SIN VARIACIÓN DE PRECIOS

(en millones de pesos)

	al 31/12/2006	al 31/12/2007		
		obtenido	sin inflación con crec. PBI	sin inflac. sin crec. del PBI
Stock de Deuda	362.940	402.641	388.237	388.237
<i>var. Stock deuda</i>		10,9%	7,0%	7,0%
PBI	654.439	812.072	711.113	654.439
<i>var. PBI nominal</i>		24,1%	8,7%	0,0%
Relación Deuda / PIB	55,5%	49,6%	54,6%	59,3%

Fuente: ASAP, en base a información publicada por las Secretarías de Hacienda y de Finanzas, y por las estadísticas del INDEC.

La explicación a esta situación radica en: i) el notable crecimiento real del PIB (+ 8,7%), y ii) en que, dado que sólo una parte de la deuda³² está indexada por el CER y el PIB (que constituye el denominador de la relación) está afectado en su totalidad por las variaciones de precios³³, matemáticamente la existencia de inflación juega a favor de la reducción del indicador.

Como puede observarse en el Cuadro 8, estos efectos resultaron clave para la disminución de la relación. De hecho, de no haber habido variación de precios, la caída de la relación deuda / PIB habría sido de tan solo un punto porcentual y, a su vez, si no se hubiera registrado crecimiento real del producto, la ratio deuda / PIB habría sido del 59,3%, es decir, 3,8 p.p mayor que en diciembre de 2006.

2. Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional

- Comentarios

Durante el primer trimestre de 2008 la Administración Pública Nacional (APN) alcanzó, en promedio, una ejecución de los gastos primarios levemente mayor a la normal, del orden del 23,2% de los créditos vigentes (de acuerdo a los cálculos realizados, el porcentaje teórico que corresponde a este período es del 22,5%).

³² Cerca del 40% del total.

³³ Sumado a esto, el impacto del efecto precio se potenció, ya que el índice de indexación que se utiliza para actualizar la deuda resultó durante el año 2007 aproximadamente 5 puntos porcentuales menor que el que se utiliza para indexar el PIB. La deuda se ajusta por el CER, que es función directa del IPC, mientras que el PIB se indexa por el índice de precios implícitos.

Asimismo, la ejecución de las erogaciones primarias de la APN superó en un 33,9% a la registrada en el mismo período de 2007 (+\$ 8.166 millones), impulsada fundamentalmente por los gastos de la ANSES (+30% ia., y explican el 40% del incremento de los gastos primarios), y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (+59% ia., representando un 19% de la suba).

En cuanto al comportamiento institucional del gasto, se observa cierta disparidad, ya que, por un lado, 8 de las 18 jurisdicciones presentan algún grado de sub-ejecución presupuestaria –que es mucho más notoria en el caso de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio del Interior– mientras que en el resto de las jurisdicciones la ejecución es aproximadamente normal, con excepción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cuya ejecución supera en 5 p.p. al valor teórico.

CUADRO 9
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
Porcentaje de la ejecución presupuestaria al 31/03/2008. Base devengado.

(en millones de pesos)

Jurisdicción	Presupuesto 2008		Indicadores		Variación interanual	
	Ejec. acum a Mar-08	% Ejecución	% de Ejec. Teórica	% Ejec. a Feb-07		
1 Poder Legislativo Nacional	192.5	21.7%	22.9%	23.1%	30.5	18.8%
5 Poder Judicial de la Nación	428.4	22.6%	22.9%	20.1%	113.5	36.1%
10 Ministerio Público	106.6	20.3%	22.9%	20.2%	28.8	37.1%
20 Presidencia de la Nación	273.4	18.7%	22.2%	22.0%	54.2	24.7%
25 Jefatura de Gabinete de Ministros	68.5	9.0%	21.9%	12.7%	-10.8	-13.6%
30 Ministerio del Interior	82.5	14.1%	22.2%	22.6%	-1,141.3	-93.3%
35 Min. de Relac. Ext. Com. Internac. y Culto	288.2	21.6%	22.3%	22.6%	49.8	20.9%
40 Min. de Justicia, Seguridad y DDHH	1,616.7	21.6%	22.8%	19.2%	1,460.6	935.3%
45 Ministerio de Defensa	1,723.5	21.0%	22.8%	23.0%	234.3	15.7%
50 Ministerio de Economía y Producción	823.7	21.6%	22.1%	19.2%	366.0	80.0%
56 Min. de Planif. Fed. Inv. Pública y Serv.	6,231.8	27.0%	22.0%	29.4%	2,077.6	50.0%
70 Ministerio de Educación	2,117.3	22.8%	21.7%	23.3%	206.6	10.8%
71 Min. de Ciencia, Tecnología e Innov. Prod.	240.5	21.2%	22.3%		240.5	
75 Min. de Trabajo, Empleo y Seg. Social	15,135.4	23.9%	22.8%	26.4%	3,292.9	27.8%
80 Ministerio de Salud	651.0	18.4%	21.9%	17.8%	210.1	47.7%
85 Ministerio de Desarrollo Social	1,697.0	22.3%	22.5%	22.1%	489.5	40.5%
90 Servicio de la deuda pública	11.9	8.9%	21.7%	6.3%	-4.1	-25.6%
91 Obligaciones a cargo del Tesoro	1,340.3	18.3%	22.5%	17.3%	663.8	98.1%
GASTOS PRIMARIOS	33,029.2	23.2%	22.5%	24.7%	8,362.7	33.9%
INTERESES	4,003.8	21.0%	21.7%	27.2%	236.2	6.3%
GASTOS TOTALES	37,032.9	22.9%	22.4%	25.0%	8,598.8	30.2%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF, incluyendo Fondo Compensador de Asignaciones Familiares por su valor bruto, registrado con posterioridad en el SIDIF.

Fecha de corte de la información: 10/04/2008.

A su vez, al analizar el gasto por programas se observa que prevalece un primer grupo de unos 170 programas cuya ejecución se encuentra en el entorno del valor normal, y otros dos grupos de alrededor de 100 programas cada uno que presentan desvíos (leves a moderados y moderados a avanzados, respectivamente) respecto al valor teórico.

CUADRO 10

Clasificación de los programas de acuerdo al nivel de ejecución alcanzado

Grupo	Cantidad de programas	%	Créd. Vig. (en mill. \$)	%	Devengado (en mill. \$)	% ejec.
Grupo I - Ejecución normal (0 < Desvío < 5 p.p.)	171	46%	118,244	73%	27,274	23.1%
Grupo II - Sub o sobre-ejecución leve / moderada (5 < Desvío < 10 p.p.)	97	26%	19,328	12%	4,264	22.1%
Grupo IIa - Sub-ejecución	85	23%	9,757	6%	1,503	15.4%
Grupo IIb - Sobre-ejecución	12	3%	9,571	6%	2,760	28.8%
Grupo III - Sub o sobre-ejecución moderada / avanzada (Desvío >10 p.p.)	103	28%	23,905	15%	5,496	23.0%
Grupo IIIa - Sub-ejecución	91	25%	10,038	6%	572	5.7%
Grupo IIIb - Sobre-ejecución	12	3%	13,867	9%	4,924	35.5%
Nivel general	371	100%	161,476	100%	37,033	22.9%

- Ejecución Devengada y de Caja

En los primeros dos meses de 2008, el gasto primario devengado resultó inferior al efectivamente pagado en \$ 4.808 millones, producto de la cancelación de gastos devengados en el ejercicio 2007 y no pagados al cierre del mismo. Esta tendencia se revirtió durante el mes de marzo, cuando el gasto primario devengado superó al pagado en \$ 2.228 millones.

CUADRO 11

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL CUADRO AHORRO - INVERSION*

Acumulado al 31 de marzo de 2008.
En millones de pesos

Concepto	Devengado (I)	Caja (II)	Diferencias (II-I)	
			en pesos	%
I INGRESOS CORRIENTES	43,833.0	43,852.8	19.8	0.0%
II GASTOS CORRIENTES	33,117.9	34,848.4	1,730.5	5.2%
III RESULTADO ECONOMICO	10,715.1	9,004.4	-1,710.7	-16.0%
IV RECURSOS DE CAPITAL	158.1	202.5	44.4	28.1%
V GASTOS DE CAPITAL	3,915.0	4,586.5	671.5	17.2%
VI INGRESOS TOTALES (I + IV)	43,991.1	44,055.3	64.2	0.1%
VII GASTOS TOTALES (II + V)	37,032.9	39,434.9	2,402.0	6.5%
VIII GASTOS PRIMARIOS (VII - X)	33,029.2	35,608.9	2,579.7	7.8%
IX RESULTADO FINANCIERO (VI - VII)	6,958.2	4,620.4	-2,337.8	-33.6%
X INTERESES	4,003.8	3,826.0	-177.8	-4.4%
XI RESULTADO PRIMARIO (VI - VIII)	10,961.9	8,446.4	-2,515.5	-22.9%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF y a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Fecha de corte de la información: 26/03/2008.

Notas:

* Los ingresos y gastos no incluyen Coparticipación Federal de Impuestos ni Leyes Especiales.

** No incluyen la transferencia de cartera de las AFJP a la ANSES.

En suma, al finalizar el primer trimestre del año, el gasto primario en base devengado resultó inferior al gasto primario en base caja en \$ 2.580 millones. Como consecuencia, durante el primer trimestre de 2008 se observa una reducción neta de la deuda flotante de la APN, que debería verificarse fundamentalmente en las transferencias corrientes (\$ 1.290 millones), los bienes y servicios (\$ 600 millones), la inversión real directa (\$ 480 millones), y la inversión financiera (\$ 380 millones), parcialmente compensados por las transferencias de capital.

- Subsidios y préstamos a sectores económicos

De acuerdo a la definición adoptada en nuestros informes, el concepto de “subsidijs” comprende a las transferencias que realiza la Administración Pública Nacional para financiar gastos corrientes y/o de capital de algunos agentes económicos, ya sea con el objeto de mantener fijo el precio de determinados bienes y servicios (como es el caso de los subsidios al transporte, al sector energético, y a la industria agroalimentaria), para financiar el funcionamiento de las empresas públicas, o bien para impulsar el desarrollo de determinados sectores (como es el caso de la asistencia financiera a las pequeñas y medianas empresas y a los productores agropecuarios, básicamente a través de bonificaciones en la tasa de interés).

Por otra parte, bajo el concepto de “préstamos” se incluye la concesión de préstamos –a corto y largo plazo– de carácter reintegrable, otorgados por la Administración Nacional con destino a lograr la consecución de determinados objetivos de política. Asimismo, se incluyen los aportes de capital y la compra de títulos de empresas públicas (por ejemplo, los aportes para la capitalización del Banco Nación).

Es preciso señalar que el total de subsidios y préstamos otorgados por el Sector Público Nacional constituye un universo más amplio que el analizado en esta sección, dado que también incluye la distribución de los recursos administrados por los Fondos Fiduciarios, constituidos principalmente por recursos tributarios con afectación específica (los por aportes que reciben del Tesoro Nacional sí están en el análisis, ya que son otorgados por la Administración Nacional). Dado que no se cuenta con el avance de la ejecución presupuestaria de estos fondos, no es posible conocer con certeza el monto total de subsidios que otorga el Estado Nacional en su conjunto.

Durante el primer trimestre del año, la Administración Nacional otorgó subsidios a empresas privadas y públicas por un total de \$ 4.588 millones, un 132% más que lo otorgado en igual período de 2007. Por otra parte, mientras que en el primer trimestre de 2007 se otorgaron \$ 128 millones en concepto de préstamos reintegrables (CMMESA) y aportes de capital a empresas públicas (Ente Binacional Yaciretá), en lo que va de 2008, aunque está previsto en el presupuesto, aún no se ha otorgado este tipo de asistencia financiera. En síntesis, al finalizar el primer trimestre de 2008, el monto total de los subsidios y aportes otorgados por la Administración Nacional resultó un 118% mayor a lo otorgado un año atrás.

De acuerdo al destino de los fondos, los subsidios y aportes se pueden agrupar en seis grandes sectores: el sector energético, que en lo que va del año absorbió un 56% de los fondos (\$ 2.548 millones); el sector transporte, con un 29% del total (\$ 1.345 millones); el sector agroalimentario, con un 9% (\$ 430 millones); las empresas públicas no incluidas en el sector energético ni el transporte, con un 4% (\$ 186 millones); el sector rural y forestal, con un 1,4% (\$ 66 millones); y el sector industrial, con apenas un 0,3% (\$ 13 millones).

En el sector energético se incluyen los subsidios destinados a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. – CAMMESA – (\$ 1.227 millones) para la compra de fuel oil para las centrales térmicas; a la empresa Energía Argentina S.A. – ENARSA – (\$ 448 millones) para la adquisición del gas de Bolivia; al Ente Binacional Yaciretá (\$ 179 millones) para compensar la cesión de energía eléctrica por parte de Paraguay; a la empresa Nucleoeléctrica S.A. (\$ 100 millones); y al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (\$ 91 millones) con el objeto de financiar el tendido de líneas de alta tensión; entre otros destinos (\$ 502 millones).

En segundo lugar, el sector transporte abarca los subsidios asignados a los concesionarios de trenes y subtes del área metropolitana (\$ 738 millones), como así también las transferencias del Tesoro al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (\$ 600 millones).

En tercer lugar, en el sector agroalimentario se incluyen los pagos realizados por la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) en el marco del sistema de compensaciones dispuesto por el Gobierno Nacional para ese sector a principios del año 2007.

Con respecto al cuarto grupo (empresas públicas no incluidas dentro del sector energético ni el transporte), entre las principales beneficiarias se encuentra la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. – AySA – (\$ 103 millones) y el Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. (\$ 58 millones).

En quinto lugar, en el sector rural y forestal se incluyen las partidas destinadas a brindar asistencia financiera a productores agropecuarios a través del Programa “Más Carne”, las destinadas al Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales, y al Fondo Fiduciario de Promoción de Ganadería Ovina.

Y en relación al sector industrial se incluyen principalmente las partidas asignadas a la atención del Programa Global de Crédito para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mi-PyMES), destinado a disminuir el costo financiero ofrecido a las MiPyMEs, mediante el otorgamiento de créditos a tasa subsidiada.

Los conceptos de gasto más importantes correspondientes a subsidios y préstamos a sectores económicos se detallan en el Cuadro 12 que se muestra a continuación.

CUADRO 12
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
SUBSIDIOS Y PRÉSTAMOS A SECTORES ECONÓMICOS

(En millones de pesos)

Concepto - Destino	Ejec. acum. Mar-08	% Ejecución	Ejec. acum. Mar-07	% Ejecución	Variación interanual	
Subsidios	4,588.1	29%	1,980.8	28%	2,607.2	132%
Sector Energético	2,547.9	27%	801.8	18%	1,746.1	218%
CMMESA	1,227.5	29%	328.0	37%	899.5	274%
ENARSA	448.0	28%	70.8	7%	377.2	532%
Organismos provinciales	167.3	21%	117.0	16%	50.4	43%
Nucleoeléctrica S.A.	100.0	24%	0.0		100.0	
Ente Binacional Yaciretá	179.5	44%	62.0	100%	117.5	189%
Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal	91.2	23%	112.1	15%	-20.9	-19%
Yacimientos Carboníferos Fiscales	52.3	19%	44.3	19%	8.0	18%
Resto	282.0	24%	67.7	8%	214.4	317%
Sector Transporte	1,345.3	36%	887.2	65%	458.1	52%
Concesionarios de trenes y subtes	737.7	35%	552.6	60%	185.1	34%
Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte	600.0	37%	328.8	84%	271.2	82%
LAFSA	0.0	0%	1.2	23%	-1.2	-100%
FFCC Gral. Belgrano	7.6	25%	4.5	24%	3.0	67%
Otras Empresas Públicas*	185.7	16%	93.2	26%	92.5	99%
AySA	103.2	12%	45.0	27%	58.2	129%
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.	57.8	28%	37.2	26%	20.6	56%
TELAM S.E.	10.2	23%	6.6	23%	3.5	53%
Otras empresas	14.5	25%	4.4	16%	10.1	231%
Sector agroalimentario	430.0	46%	141.8	32%	288.2	203%
Sector Rural y Forestal	66.0	14%	53.4	17%	12.7	24%
Sector industrial	13.2	6%	3.6	6%	9.7	272%
Préstamos	0.0	0%	127.7	9%	-127.7	-100%
Sector Energético	0.0	0%	127.7	13%	-127.7	-100%
CMMESA	0.0		68.3	15%	-68.3	-100%
Ente Binacional Yaciretá	0.0		59.0	17%	-59.0	-100%
TOTAL - Subsidios y Préstamos	4,588.1	28%	2,108.5	25%	2,479.6	118%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF.

Fecha de corte de la información: 10/04/2008.

Consideraciones metodológicas

- El alcance jurisdiccional

El Sector Público Nacional No Financiero (SPNF), definición más amplia de las finanzas públicas nacionales utilizada para la presentación de las cuentas fiscales en el acuerdo FMI incluye a:

- 1) **Administración Nacional.** Compuesta a su vez por el Tesoro Nacional, los Recursos Afectados (con destino específico), los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. Es el universo del sector público comprendido en el Presupuesto Nacional.
- 2) **Empresas Públicas y otros Entes.** Incluye a las empresas públicas, los Fondos Fiduciarios y otros entes semipúblicos (la AFIP, el PAMI, el INCAA) con niveles elevados de autarquía, con presupuestos independientes, y no sujetos a los controles en la ejecución que ejerce la Secretaría de Hacienda.

El SPNF no incluye a los bancos y otras entidades financieras del Estado Nacional.

El SPNF no incluye a las provincias, aunque en la presentación de las cuentas en base caja metodología FMI, se incluyen los fondos de la coparticipación federal de impuestos pertenecientes a las provincias, tanto en los ingresos como en los gastos.

- La caja y el devengado

Existen diferencias en la presentación de la ejecución presupuestaria en base devengado y en base caja. En tanto los ingresos son imputados en todos los casos por lo efectivamente percibido, y los gastos de intereses por los pagos efectivamente realizados, las diferencias entre una y otra forma de presentación se concentran en el gasto primario.

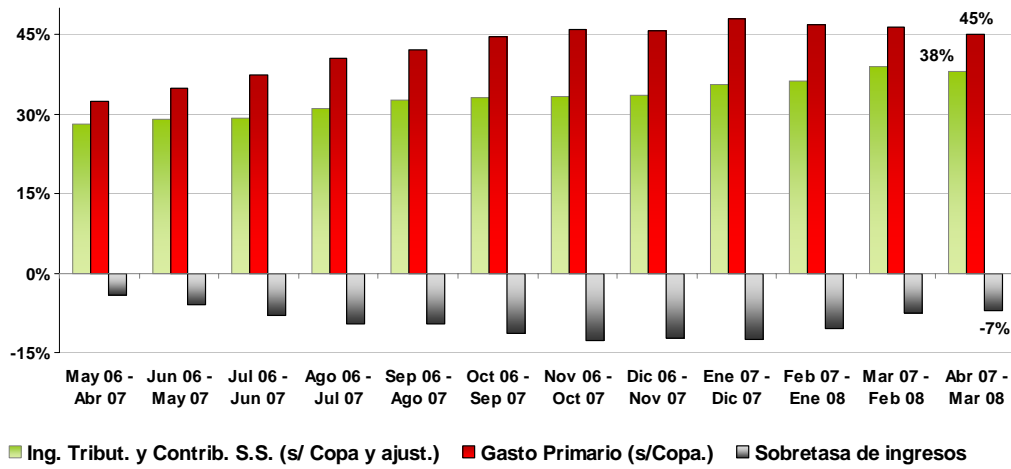
En el caso de la ejecución del devengado, se considera al gasto en el momento en el que la transacción produce una obligación de pago, hay un registro y un cambio patrimonial, y el crédito presupuestario es afectado en forma definitiva.

La ejecución de caja se remite al momento en el que los gastos son efectivamente pagados por la Tesorería, con independencia de cuando fueron devengados. En general, la diferencia entre una y otra medición impacta sobre la deuda exigible, es decir, sobre las obligaciones de pago que aun no han sido canceladas por la Tesorería.

- Fuentes de información

Todos los cuadros incluidos en este informe han sido elaborados con información de la Oficina Nacional de Presupuesto, la Tesorería General de la Nación, la Oficina Nacional de Crédito Público, y del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF). Se han utilizado también los informes sobre la recaudación elaborados por la AFIP y por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Gráfico 5
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
Tasas de variación interanuales - 12 meses móviles



CUADRO 4
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/03/2008. Base Caja.

(en millones de \$ corrientes)

Concepto	1 mes		3 meses		12 meses	
	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08	Mar-07	Mar-08
I- GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS (sin coparticipación)		36.6%		37.2%		48.1%
Remuneraciones	8,237	11,248	24,515	33,640	86,126	127,577
Bienes y servicios	1,294	1,645	4,083	5,379	15,175	19,911
Prestaciones de la Seg. Social	418	433	1,458	1,805	5,209	6,758
Transferencias corrientes	3,313	4,483	10,199	13,536	36,143	53,797
Sector privado	3,096	4,339	8,520	12,264	28,886	45,131
Provincias	2,329	3,324	5,971	9,173	19,047	31,525
Universidades	364	492	1,226	1,210	5,187	6,654
Sector externo	355	448	1,116	1,543	4,178	5,640
Otras	33	30	86	120	328	388
Otros gastos	15	45	122	218	147	925
	116	348	255	656	714	1,980
II- GASTOS DE CAPITAL		-10.4%		20.6%		28.6%
Inversión Real Directa	1,666	1,492	4,465	5,384	16,187	20,822
Transferencias de capital	580	556	1,593	2,205	6,041	8,078
Provincias	968	791	2,549	2,660	8,703	9,821
Resto	694	581	1,993	1,998	6,322	6,958
Inversión financiera	274	210	556	662	2,381	2,863
	118	145	324	519	1,443	2,923
III- GASTOS PRIMARIOS (sin coparticipación)		28.7%		34.7%		45.0%
	9,903	12,740	28,980	39,024	102,314	148,399
IV- INTERESES		19.7%		2.2%		29.0%
	1,190	1,424	3,940	4,025	12,797	16,508
V- GASTOS TOTALES (sin coparticipación)		27.7%		30.8%		43.3%
	11,093	14,164	32,920	43,049	115,110	164,907
VI- COPARTICIPACIÓN		11.4%		27.0%		30.7%
	3,015	3,358	9,431	11,979	36,583	47,814

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto y por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Producción.

CUADRO 13
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/03/2008. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Mar-08	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2007	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
PODER LEGISLATIVO	885.7	0.0	885.7	192.5	22%	162.0	23%	30.5	19%
1 AUDITORIA GENERAL DE LA NACION	66.4	0.0	66.4	14.4	22%	11.0	23%	3.5	32%
312 SENADO DE LA NACION	253.3	0.0	253.3	57.6	23%	47.8	23%	9.8	21%
313 CAMARA DE DIPUTADOS	386.7	0.0	386.7	80.7	21%	71.9	23%	8.8	12%
314 BIBLIOTECA DEL CONGRESO	74.9	0.0	74.9	17.0	23%	14.1	25%	2.9	21%
315 IMPRENTA DEL CONGRESO	25.5	0.0	25.5	6.4	25%	5.1	23%	1.2	24%
316 AYUDA SOCIAL PERSONAL DEL CONG. DE LA NACION	36.7	0.0	36.7	8.7	24%	6.4	23%	2.3	36%
319 DEFENSORIA DEL PUEBLO	31.2	0.0	31.2	5.8	19%	4.4	21%	1.4	33%
340 PROCURACION PENITENCIARIA	11.0	0.0	11.0	2.0	18%	1.4	21%	0.5	35%
PODER JUDICIAL	1,892.4	0.0	1,892.4	428.4	23%	314.9	20%	113.5	36%
320 CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	1,646.5	0.0	1,646.5	385.2	23%	283.2	21%	102.0	36%
335 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION	245.9	0.0	245.9	43.3	18%	31.7	17%	11.6	37%
MINISTERIO PUBLICO	524.7	0.1	524.8	106.6	20%	77.7	20%	28.8	37%
360 PROCURACION GENERAL DE LA NACION	354.5	0.1	354.5	72.5	20%	53.7	20%	18.8	35%
361 DEFENSORIA GENERAL DE LA NACION	170.2	0.0	170.2	34.1	20%	24.0	20%	10.0	42%
PRESIDENCIA DE LA NACION	1,406.9	54.8	1,461.7	273.4	19%	219.2	22%	54.2	25%
301 SECRETARIA GENERAL DE LA PRES. DE LA NACION	283.3	54.8	338.1	43.8	13%	40.6	19%	3.2	8%
302 SECRETARIA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO	388.0	0.0	388.0	90.4	23%	73.3	25%	17.1	23%
303 SEC. PREVENCION Y LUCHA CONTRA EL NARCOT.	29.3	0.0	29.3	7.0	24%	4.0	20%	3.1	77%
322 SECRETARIA DE TURISMO Y DEPORTE	115.6	0.0	115.6	25.1	22%	26.1	29%	-0.9	-4%
337 SECRETARIA DE CULTURA	128.6	0.0	128.6	29.4	23%	21.7	22%	7.7	35%
102 COMITE FEDERAL DE RADIODIFUSION	40.3	0.0	40.3	7.8	19%	6.5	22%	1.3	21%
107 ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES	131.9	0.0	131.9	28.6	22%	19.4	22%	9.1	47%
109 SINDICATURA GENERAL DE LA NACION	45.4	0.0	45.4	9.1	20%	7.9	22%	1.2	15%
112 AUTORIDAD REGULATORIA NUCLEAR	97.2	0.0	97.2	9.7	10%	6.8	15%	2.9	43%
113 TEATRO NACIONAL CERVANTES	19.9	0.0	19.9	2.3	12%	1.4	18%	0.9	70%
116 BIBLIOTECA NACIONAL	29.0	0.0	29.0	5.7	20%	4.1	20%	1.6	39%
117 INSTITUTO NACIONAL DEL TEATRO	21.8	0.0	21.8	4.1	19%	3.1	22%	1.0	34%
119 INSTITUTO NACIOAL DE PROMOCION TURISTICA	65.6	0.0	65.6	9.3	14%	3.0	8%	6.3	213%
802 FONDO NACIONAL DE LAS ARTES	11.0	0.0	11.0	1.1	10%	1.5	20%	-0.4	-25%

CUADRO 13
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/03/2008. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Mar-08	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2007	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	764.7	0.0	764.7	68.5	9%	79.3	13%	-10.8	-14%
305 DIRECCION GRAL.DE ADM..JEFATURA DE GABINETE	411.3	0.0	411.3	50.6	12%	57.5	14%	-6.9	-12%
317 SEC. DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE	353.5	0.0	353.5	18.0	5%	21.9	10%	-3.9	-18%
MINISTERIO DEL INTERIOR	585.0	1.5	586.5	82.5	14%	104.6	15%	-22.1	-21%
325 MINISTERIO DEL INTERIOR	344.2	1.5	345.7	42.0	12%	68.7	14%	-26.7	-39%
200 REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS	113.5	0.0	113.5	19.0	17%	17.3	20%	1.7	10%
201 DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES	127.4	0.0	127.4	21.4	17%	18.6	21%	2.9	15%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNAC Y CULTO	1,335.1	0.0	1,335.1	288.2	22%	238.3	23%	49.8	21%
307 MINISTERIO DE REL. EXT., COMERCIO INTERNAC Y CULTO	1,126.4	0.0	1,126.4	251.8	22%	216.1	24%	35.6	16%
106 COMISION NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES	208.7	0.0	208.7	36.4	17%	22.2	16%	14.2	64%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	7,489.8	0.0	7,489.8	1,616.7	22%	1,275.4	23%	341.3	27%
332 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	462.0	8.3	470.3	45.0	10%	25.2	11%	19.8	79%
318 SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR	41.0	0.0	41.0	5.0	12%	8.4	12%	-3.4	-40%
250 CAJA DE RETIROS JUBILACIONES Y PENS. DE LA POL. FEDERAL	1,327.7	0.0	1,327.7	301.1	23%	252.4	26%	48.7	19%
326 POLICIA FEDERAL ARGENTINA	1,949.1	0.0	1,949.1	482.4	25%	376.6	23%	105.8	28%
375 GENDARMERIA NACIONAL	1,688.4	0.0	1,688.4	360.2	21%	298.9	24%	61.4	21%
380 PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	1,019.1	0.0	1,019.1	224.5	22%	183.0	22%	41.5	23%
382 POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA	227.1	-8.3	218.8	24.9	11%	0.0		24.9	
331 SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL	719.0	0.0	719.0	163.4	23%	125.1	23%	38.3	31%
334 ENTE DE COOP. TEC. Y FINANCIERA DEL SERV. PENITEN. FED	46.3	0.0	46.3	8.2	18%	5.0	15%	3.1	62%
202 INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACION, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO	10.2	0.0	10.2	2.1	20%	0.9	21%	1.2	134%
MINISTERIO DE DEFENSA	8,221.9	-0.2	8,221.6	1,723.5	21%	1,489.1	23%	234.3	16%
370 MINISTERIO DE DEFENSA	154.3	0.0	154.3	14.5	9%	30.9	15%	-16.3	-53%
371 ESTADO MAYOR CONJUNTO F.F.A.A.	193.7	0.0	193.7	23.0	12%	25.8	17%	-2.8	-11%
372 INSTITUTO INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS F.F.A.A.	38.9	0.0	38.9	6.0	15%	5.1	17%	0.9	18%
374 ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	2,601.5	0.0	2,601.5	546.0	21%	470.0	23%	76.0	16%
379 ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	1,576.3	0.0	1,576.3	360.4	23%	294.7	23%	65.6	22%
381 ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA	1,747.6	-0.7	1,746.9	336.9	19%	283.1	22%	53.8	19%
450 INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	34.2	0.0	34.2	4.2	12%	2.5	9%	1.7	68%
452 SERVICIO METEREOLÓGICO NACIONAL	42.0	0.5	42.5	5.7	13%			5.7	
470 INSTITUTO AYUDA FINANCIERA PAGO DE RET. PENS. MILITARES	1,833.5	0.0	1,833.5	426.8	23%	377.1	26%	49.7	13%

CUADRO 13
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/03/2008. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Mar-08	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2007	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION	3,805.9	8.9	3,814.8	825.2	22%	459.2	19%	366.0	80%
357 MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION	1,211.4	0.0	1,211.4	113.6	9%	94.0	12%	19.6	21%
323 COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR	6.2	0.0	6.2	1.5	24%	1.0	19%	0.5	52%
321 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS	129.3	0.0	129.3	19.1	15%	13.5	12%	5.6	42%
601 AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO DE INVERSIONES	143.6	0.0	143.6	1.3	1%	0.5	5%	0.7	136%
602 COMISION NACIONAL DE VALORES	21.8	0.0	21.8	3.5	16%	2.2	13%	1.3	61%
603 SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION	35.2	0.0	35.2	6.1	17%	4.8	18%	1.3	28%
606 INSTITUTO NAC. DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA	620.1	0.0	620.1	124.8	20%	91.2	21%	33.6	37%
607 INST. NAC. DE INVEST. Y DESARROLLO PESQUERO	38.2	0.0	38.2	4.4	12%	4.2	17%	0.2	6%
608 INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL	115.2	8.9	124.1	15.4	12%	20.8	20%	-5.4	-26%
609 INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA	41.4	0.0	41.4	8.3	20%	6.3	19%	2.0	32%
611 ORGANISMO NACIONAL DE CONTROL COMERCIAL AGROPECUARIO	942.4	0.0	942.4	430.9	46%	143.8	32%	287.1	200%
614 INSTITUTO NACIONAL DE LAS SEMILLAS	11.3	0.0	11.3	2.1	19%	1.8	16%	0.3	19%
620 TRIBUNAL FISCAL DE LA NACION	14.9	0.0	14.9	3.1	21%	2.3	19%	0.7	30%
622 INSTITUTO NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (INPI)	26.5	0.0	26.5	5.6	21%	4.2	20%	1.5	35%
623 SERVICIO NAC. DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA	448.4	0.0	448.4	85.6	19%	68.7	21%	16.9	25%
MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS	23,235.9	0.0	23,235.9	6,258.5	27%	4,171.3	29%	2,087.2	50%
354 MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS	15,946.4	3.7	15,950.1	4,191.9	26%	2,644.7	27%	1,547.3	59%
105 COMISION NACIONAL DE ENERGIA ATOMICA	322.3	0.0	322.3	47.3	15%	36.2	19%	11.1	31%
108 INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA	26.7	0.0	26.7	5.4	20%	4.6	20%	0.9	19%
115 COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES	99.7	0.0	99.7	19.5	20%	13.4	17%	6.1	45%
359 ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES	39.1	1.3	40.4	6.4	16%	5.7	20%	0.7	13%
451 DIRECCION GRAL. DE FABRICACIONES MILITARES	132.7	5.0	137.7	36.7	27%	31.8	28%	4.9	16%
604 DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	5,191.3	0.0	5,191.3	1,602.6	31%	1,195.3	37%	407.3	34%
612 TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACION	5.3	0.0	5.3	0.9	17%	0.8	18%	0.1	18%
613 ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO	740.1	-10.0	730.1	182.5	25%	119.8	28%	62.7	52%
624 SERVICIO GEOLOGICO MINERO ARGENTINO	36.8	0.0	36.8	6.7	18%	5.4	19%	1.3	24%
651 ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS	53.7	0.0	53.7	10.6	20%	6.9	12%	3.8	55%
652 ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD	47.7	0.0	47.7	10.7	23%	5.8	19%	4.9	85%
656 ORGANISMO REGULADOR DE SEGURIDAD DE PRESAS	9.0	0.0	9.0	1.4	15%	1.2	19%	0.2	17%
659 ORGANO DE CONTROL DE LAS CONCESIONES VIALES	501.6	0.0	501.6	122.1	24%	89.0	25%	33.1	37%
661 COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE	27.2	0.0	27.2	4.2	15%	3.4	17%	0.8	23%
664 ORG. REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS	56.3	0.0	56.3	9.5	17%	7.5	15%	2.0	27%

CUADRO 13
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/03/2008. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Mar-08	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2007	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
MINISTERIO DE EDUCACION	9,304.7	0.0	9,304.7	2,117.3	23%	1,735.3	24%	382.0	22%
330 MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	9,280.8	0.0	9,280.8	2,112.7	23%	1,731.9	24%	380.8	22%
101 FUNDACION MIGUEL LILLO	15.7	0.0	15.7	2.8	18%	2.0	20%	0.9	44%
804 COMISION NAC. DE EVAL.Y ACREDITACION UNIVERSITARIA	8.2	0.0	8.2	1.8	22%	1.4	22%	0.4	25%
MIN. DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	1,137.6	0.0	1,137.6	242.6	21%	177.7	22%	64.8	36%
336 SEC. PARA LA TECNOLOGIA, LA CIENCIA Y LA INNOV. PRODUC	445.8	0.0	445.8	85.0	19%	71.0	21%	14.0	20%
103 CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS	691.9	0.0	691.9	157.6	23%	106.7	22%	50.9	48%
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	63,254.7	0.0	63,254.7	15,135.4	24%	11,842.5	26%	3,292.9	28%
350 MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	2,713.4	0.0	2,713.4	596.4	22%	674.4	23%	-77.9	-12%
850 ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEG. SOCIAL	60,509.0	0.0	60,509.0	14,532.7	24%	11,163.3	27%	3,369.4	30%
852 SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO	32.3	0.0	32.3	6.2	19%	4.8	17%	1.4	29%
MINISTERIO DE SALUD	3,539.0	0.0	3,539.0	651.0	18%	440.9	18%	210.1	48%
310 MINISTERIO DE SALUD	2,134.0	0.0	2,134.0	388.2	18%	281.9	19%	106.2	38%
902 CENTRO NACIONAL DE REEDUCACION SOCIAL	15.0	0.0	15.0	2.8	19%	2.1	18%	0.7	36%
903 HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER	54.1	0.0	54.1	11.7	22%	8.1	20%	3.6	45%
904 ADM.NAC.DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TEC.MEDICA	47.8	0.0	47.8	10.8	23%	8.7	24%	2.1	24%
905 INST.NAC.CENTRAL UNICO COORD. DE ABLACION E IMPLANTE	26.0	0.0	26.0	5.0	19%	3.7	18%	1.3	36%
906 ADM. NAC. DE LAB. E INST. DE SALUD DR. CARLOS G. MALBRAN	89.9	0.0	89.9	13.4	15%	9.7	17%	3.7	38%
908 HOSPITAL NACIONAL DR. ALEJANDRO POSADAS	230.9	0.0	230.9	51.4	22%	0.0		51.4	
909 COLONIA NACIONAL MANUEL MONTES DE OCA	57.4	0.0	57.4	10.0	17%	8.2	19%	1.8	22%
910 INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACION PSICOFISICA DEL SUR	18.7	0.0	18.7	3.2	17%	2.4	17%	0.8	33%
912 SERV. NAC. DE REHABILIT. Y PROMOC. DE LA PERS. CON DISCAP.	28.0	0.0	28.0	4.4	16%	3.2	20%	1.2	38%
913 ADMINISTRACION DE PROGRAMAS ESPECIALES	727.9	0.0	727.9	142.7	20%	107.1	16%	35.7	33%
914 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD	109.3	0.0	109.3	7.6	7%	6.0	12%	1.6	27%
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	7,617.9	0.0	7,617.9	1,697.0	22%	1,207.5	22%	489.5	41%
311 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	7,331.5	-6.4	7,325.1	1,656.0	23%	1,155.7	22%	500.3	43%
114 INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL	48.3	0.0	48.3	5.6	12%	6.9	18%	-1.3	-19%
118 INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS	22.0	0.0	22.0	0.8	4%	16.2	57%	-15.3	-95%
341 SEC. NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA	216.0	6.4	222.4	34.6	16%	28.7	16%	5.9	21%

CUADRO 13
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/03/2008. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Mar-08	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2007	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	19,068.6	0.0	19,068.6	3,985.4	21%	3,762.7	27%	222.7	6%
355 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	19,068.6	0.0	19,068.6	3,985.4	21%	3,762.7	27%	222.7	6%
OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	7,405.1	-64.2	7,341.0	1,340.3	18%	676.5	17%	663.8	98%
356 OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	7,405.1	-64.2	7,341.0	1,340.3	18%	676.5	17%	663.8	98%
TOTAL GENERAL	161,475.5	0.9	161,476.3	37,032.9	23%	28,434.1	25%	8,598.8	30%

Fuente: ASAP en base al SIDIF, incluyendo Fondo Compensador de Asignaciones Familiares por su valor bruto, registrado con posterioridad en el SIDIF.

Fecha de corte de la información: 10/04/2008.

EL “PACTO FISCAL” VISTO A SUS DIEZ AÑOS

Resumen del documento presentado por Juan Carlos Lerda en el XX Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, llevado a cabo en Santiago de Chile entre el 28 y el 31 de enero de 2008¹.

Este ensayo se centra en el estudio de CEPAL (1998) que organizó y sintetizó parte importante del pensamiento de la casa sobre el estado y perspectivas de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe hacia fines del siglo XX.

La acumulación de resultados, conocimientos y experiencias derivadas del Proyecto Regional de Política Fiscal, sumadas a las enseñanzas acumuladas a partir de la sucesión de ediciones anuales del Seminario Regional de Política Fiscal, fueron cuajando en una interpretación de la realidad -y de lo que cabe esperar como resultado de las intervenciones que se intenten sobre aquella- que de manera estilizada se puede resumir en los siguientes dos componentes.

El **primero** reconoce la importancia de prestar debida atención a materias técnicas y recomendaciones propias de la ciencia normal en el campo fiscal (ej. reglas fiscales dirigidas a promover equilibrios macroeconómicos; diseño tributario compatible con mínima distorsión en la asignación de recursos para cada nivel de gobierno; administración tributaria capacitada para detectar operaciones de evasión del IVA tanto como para identificar maniobras con los “precios de transferencia”, administración de las adquisiciones del gobierno central mediante sistema computarizado -transparente y eficiente- de compras en red; adopción de un modelo de programación financiera y gestión de la deuda pública que optimice los flujos de caja del Tesoro Nacional; etc.). Este conjunto de proposiciones -junto a muchas otras que no es necesario listar aquí- está asociado a lo que en principio todo el mundo entiende como buenas prácticas fiscales. Estas últimas corresponden al plano normativo de las recomendaciones de política fiscal, deberían ser de aplicación universal (con independencia de diferencias de contexto), e implícitamente adoptan el punto de vista de que la formulación y diseño de políticas es materia de libre elección por parte de agentes gubernamentales benevolentes y dotados de perfecta racionalidad y capacidad de cómputo para evaluar diferentes alternativas. Adicionalmente se puede decir que tales agentes deben tener principios y fuerza de voluntad suficiente como para resistir operaciones de lobby sectorial -u otras de nombre menos distinguido- promovidas por el interés privado de “buscadores de rentas”. Con base en lo anterior sería posible juzgar si una economía tiene sus políticas “right” (lo que ocurriría cuando las autoridades económicas de un país supieron elegir 'la mejor' opción), o “wrong” (cuando la elección es técnicamente sub-optima).

¹ El resumen fue realizado por el Lic. Fernando Martín. El criterio seguido fue seleccionar los párrafos salientes del ensayo, efectuando solamente modificaciones de estilo. No se incluyen las notas al pie contenidas en los párrafos seleccionados. Debido a la extensión prevista para este resumen no se incluyó el capítulo relativo a la equidad. La versión completa del ensayo se encuentra disponible en:
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/3/29743/P29743.xml&base=/tpl/top-bottom.xsl>

El **segundo** reconoce que los factores políticos (ej. posiciones y presiones ideológico-partidarias; sistemas electorales y de representación; morfología y características de funcionamiento de los mercados políticos en que se negocian y aprueban las políticas públicas; modelo de “cuoteo” para asignación de altos cargos de dirección en la administración pública; grado de discriminación y exclusión social de grupos vulnerables; grado de concentración de la riqueza, ingreso y oportunidades de todo tipo; grado de influencia política de grupos afluentes; exigibilidad y “justiciabilidad” de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, etc.), juegan un rol mucho más importante -en la explicación de la fragilidad estructural de las finanzas públicas de diversos países en la región- que el habitualmente atribuido a diagnósticos de la ortodoxia fiscal. Esto supone aceptar que las políticas finalmente implementadas son -en parte al menos- de carácter endógeno, y que los resultados alcanzados dependen no apenas de la calidad técnica del contenido de una propuesta de política, sino también, de la calidad del proceso de debate, negociación, aprobación e implementación de aquélla.

Esto último puede parecer una trivialidad, sin embargo, los diagnósticos especializados en temas fiscales han estado enfocados durante décadas en aspectos y consideraciones de carácter exclusivamente técnico. Por cuenta de una arbitraria -y frecuentemente improductiva- separación entre temas de naturaleza técnica y política, terminó por prevalecer la visión ortodoxa de que el análisis de las finanzas públicas debe privilegiar la identificación de problemas y soluciones respecto de los primeros, evitando -tanto como sea posible- entrar al ámbito de los segundos. En razón de ello, la perspectiva tecnocrática que aún domina gran parte de las recomendaciones de política en estas materias conduce a cierto menú de opciones consideradas técnicamente “superiores” en el campo de las reformas tributarias (ej. ampliar la base del IVA, uniformizar tasas, eliminar exenciones y uso de tasa-cero sobre productos seleccionados), y/o reformas del gasto público (ej. mejorar la focalización de programas clave, introducir tasas de uso o cofinanciamiento de los beneficiarios de prestaciones recibidas, etc.), complementadas por reformas de instituciones presupuestarias (ej. introducción del presupuesto plurianual) y programas de modernización de la gestión pública (ej. programas de evaluación de la calidad del gasto y de sus resultados, sistema de capacitación, especialización y periódica actualización de funcionarios gubernamentales, programas de alta gerencia pública, etc.), entre otras.

La tesis de fondo en “El Pacto Fiscal”

Aun reconociendo la importancia del tipo de recomendaciones precedentes, es evidente que tal diagnóstico no identifica ni hace explícito lo que a nuestro entender constituye una importante causa de la fragilidad estructural de las finanzas públicas en América Latina, esto es, la disputa no resuelta entre actores con intereses, posiciones e interpretaciones contrapuestas acerca del rol del Estado en la vida económica y social, y su financiamiento. Más específicamente “Cuando la mencionada fragilidad de las cuentas fiscales no se debe a razones de carácter transitorio vinculables al ciclo económico, cabe conjeturar que ella puede estar reflejando problemas estructurales situados más allá del ámbito de responsabilidad propia de las instituciones presupuestarias. De hecho, aquella frecuentemente refleja problemas originados en el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas más generales, tanto de carácter formal como informal, a partir de las cuales se estructura

y ordena el entorno dentro del que se desarrolla la actividad humana en general y económica en particular” “A partir de esta construcción es posible avanzar en la tesis de fondo subyacente: la fragilidad de las finanzas públicas en la región refleja la debilidad del pacto fiscal que legitima políticamente el papel del Estado y el campo de responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Aunque la falta de acuerdo político en estas materias no es patrimonio exclusivo de América Latina y el Caribe, lo cierto es que la ausencia de un consenso estable sobre lo que se podría considerar adecuado en materia de nivel, composición y tendencia del gasto público - como también, de la tributación requerida para su funcionamiento- es particularmente acentuada en dicha región”.

La institucionalidad fiscal formalmente vigente en un determinado momento está caracterizada por instrumentos con valor jurídico-legal como los códigos tributario y aduanero, las normas y procedimientos para regular las etapas del proceso presupuestario, las reglas para el manejo del déficit, la administración de la deuda pública y las relaciones fiscales intergubernamentales, como también, por el conjunto de medios e instrumentos a disposición de las autoridades gubernamentales para asegurar el cumplimiento de lo anterior. Ella refleja visiones, creencias, tradiciones y el resultado de negociaciones políticas y “acuerdos” -frecuentemente implícitos- heredados del pasado. Entre estos últimos destacan los que sirven al propósito mayor de anclar ideas, imágenes e interpretaciones de lo que la sociedad colectivamente entiende adecuado o deseable en materias tales como el nivel, composición y tendencia del gasto y de la tributación; la distribución de responsabilidades de gasto y la atribución de potestades tributarias entre diferentes niveles de gobierno; los modos de intervención y gestión gubernamental; el sistema de financiamiento de los diferentes poderes del Estado y niveles de gobierno, entre otros. Y si bien es cierto que tales “acuerdos” -formales o informales, explícitos o tácitos, parciales o globales, permanentes o transitorios- se refieren principalmente a materias de naturaleza fiscal, conviene mantener presente que ellos sólo adquieren sentido pleno dentro de una cierta concepción de desarrollo y visión del rol del Estado en la vida económica y social.

Así es que un Pacto Fiscal puede asimilarse a un complejo “contrato” cuyas cláusulas integran consensos respecto a lo que puede y debe -o no- hacer el Estado en las áreas fiscal, económica y social. Cuando dichas cláusulas pasan a ser cuestionadas y eventualmente rechazadas por actores que denuncian su inequidad o incoherencia respecto a la realidad circundante y/o a la concepción de desarrollo que la sociedad trata de promover, entonces, las finanzas públicas tenderán a fragilizarse por dos vías.

La **primera vía** resulta de conflictos distributivos reflejados en el ámbito del presupuesto público y materializados en presiones sobre el nivel, composición y tendencia del gasto de gobierno. Este es el caso, por ejemplo, cuando los partidos políticos a cargo de la administración del Poder Ejecutivo deciden usar la máquina del Estado -de manera parcial- para financiar con dinero público sus campañas electorales; o cuando el funcionariado público presiona por la recomposición de sus haberes; o cuando los jubilados reclaman la recuperación de la capacidad de compra de sus pensiones; o cuando los gobiernos sub-nacionales presionan al gobierno central para que aumente el volumen de transferencias en concepto de co-participación de impuestos, etc.

La **segunda** resulta del abandono, rechazo, boicot o denuncia del “contrato”, debido a falta de consenso sobre la equidad, validez o aplicabilidad de sus cláusulas. El disenso en esta materia debilita los lazos de adhesión al Pacto Fiscal y -en consecuencia- el grado de cumplimiento de las obligaciones y los ingresos del Tesoro Nacional (ej. a través de maniobras de evasión impositiva y/o el accionar de lobbies dedicados a la captura privada de rentas públicas).

Acerca de la tradición contractualista

La metáfora del Pacto Fiscal como “contrato”, que las partes pueden denunciar y eventualmente rehacer, se inscribe con naturalidad en el escenario político y gubernamental de América Latina. En efecto, este último registra una amplia y larga experiencia histórica en materia de “renegociación” de todo tipo de contratos, desde las más recientes referidas a concesiones en infraestructura física, pasando por comentadas renegociaciones de la deuda soberana, sumado a un heterogéneo listado de “renegociaciones” unilaterales de cursos de política y/o de reglas de juego (ej. abruptas devaluaciones y cambios de régimen monetario, sorpresivos congelamientos de precios y salarios, inesperadas fijación de retenciones a las exportaciones y/o de cupos de exportación, erráticos “stop-and-go” del gasto público, reiterados pedidos de waiver de compromisos gubernamentales establecidos en Cartas de Intención ante organismos financieros multilaterales, reformas estructurales y/o reformas del Estado), hasta frecuentes “renegociaciones” de algo espiritualmente podría llamarse “la madre de todos los contratos”, esto es, la Constitución Nacional del país.

Cuando se evalúa el conjunto de antecedentes recién aludidos, es difícil escapar a la conclusión de que en América Latina existe una enraizada “cultura” de renegociación de contratos de interés colectivo, promovida por comportamientos no siempre compatibles con este último, de dirigentes de las clases política y tecnoburocrática a cargo de la administración de los poderes del Estado. Dada la dudosa reputación doméstica e internacional que la reiteración de tal conducta implica, no debería sorprender que los costos de transacción de negociar nuevos “acuerdos” o “contratos” tiendan a ser elevados -y probablemente crecientes en el tiempo- debido a los altos riesgos de incumplimiento o default que dicha cultura propicia.

No obstante lo anterior, las propuestas de redefinición de “Pactos” y/o “Contratos” de interés colectivo parece estar en auge en la región. En efecto, en adición a la ya comentada propuesta de “Pacto Fiscal”, la propia CEPAL avanzó posteriormente proponiendo a los países de la región un “Pacto de Cohesión Social” y más recientemente ha retomado el tema, adelantando una propuesta de “Pacto Social” o “Contrato Social” orientado a la protección social, con base en derechos que reconoce como universales, pero cuyos estándares de implementación son contingentes a la disponibilidad de recursos derivados del “Pacto Fiscal”.

El metafórico lenguaje anterior ha ido ganando adhesiones entre quienes trabajan en temas de política social, quiera sea para canalizar otras propuestas de “Contrato Social” o para presentar ideas y proyectos propios en materia de políticas de equidad, inclusión y cohesión social. Aunque la terminología de Rousseau (1765) no siempre se use de manera explícita, la idea subyacente en todos los casos parece ser la de

identificar un conjunto mínimo de aspectos o condiciones de interés fundamental que todas las partes involucradas -supuestamente- querrían ver atendidas e incluidas en un nuevo “Pacto” o “Contrato”.

Lo anterior da lugar a tres tipos de posibles problemas para quienes se interesan en estos temas. El **primero** puede apreciarse revisando la literatura aludida en este trabajo y verificando que cada autor o institución ha generado su propia lista de condiciones o aspectos relevantes para integrar un nuevo “Pacto” o “Contrato”, o - usando una terminología algo menos saliente- para orientar el curso de las políticas sociales. Y si bien algunas de dichas listas son coincidentes en algunos ítems, aun cabe preguntar: ¿qué criterios usar para seleccionar el mejor conjunto de tópicos?, ¿mejor para quién y en qué sentido?

El **segundo** problema queda sintetizado por la expresión “el diablo está en los detalles”, esto es, aunque fuera posible lograr un acuerdo entre la partes respecto a los temas, asuntos o tópicos básicos que debieran ser considerados (ej. equilibrio estructural de las cuentas públicas, eficiencia en la asignación del gasto gubernamental, transparencia fiscal, democracia), ello no asegura los acuerdos políticos que al final del día puedan aprobar un “Pacto” o “Contrato”. El que ocurra esto último depende finalmente del grado de detalle con que se haga de cada una de sus cláusulas.

En **tercer** lugar, no se debe perder de vista que un conjunto de condiciones generales perfectamente razonables al considerarlas separadamente una a una, no necesariamente constituye un todo armónico y perfectamente compatible entre sí. Esta fue precisamente la contribución de Arrow, quien años atrás mostró con su “teorema de imposibilidad” la dificultad de conciliar simultáneamente un conjunto de condiciones que -en principio- parecían fáciles de alcanzar. Primero que los procesos decisorios o de elaboración del contrato fueran de tipo democrático, o que no siguieran un proceso dictatorial. Segundo, que se obtuviera un resultado eficiente en el sentido de Pareto. Tercero, que las preferencias agregadas de la comunidad fueran perfectamente ranqueables y que se cumplieran propiedades de transitividad. Y por último, otro criterio que también parecía razonable, es que la elección pública, respecto de un conjunto de alternativas, tuviese en cuenta la preferencia de los ciudadanos respecto de ese conjunto de alternativas y de nada más, o sea, cuando hay que decidir sobre tal cosa nos concentramos en ver cuál es la preferencia de la comunidad al respecto de estas cosas y nos olvidamos del resto.

Sin embargo, es imposible aunar y respetar simultáneamente estos cuatro principios, por lo tanto, o uno se olvida de eficiencia en el sentido de Pareto o se olvida de democracia, o admite que trabaja con ciudadanos y con agentes que pueden actuar de manera inconsistente, etc. Evidentemente, en la formulación de un pacto fiscal para América Latina, estaba siempre flotando en el aire que las condiciones que deberíamos colocar para que fueran discutidas tenían que ser relativamente pocas, porque de lo contrario surgen inconsistencias (como le pasaba a Arrow) y ser suficientemente importante para los actores relevantes que tienen algo que decir en la discusión de un pacto fiscal.

En “El Pacto Fiscal” se seleccionaron cinco categorías o grandes temas que parecían que atendían a los intereses de diferentes tipos de actores. Por una parte, se trató de

proseguir la tarea de consolidación de las cuentas públicas, esto es mantener posiciones de relativa disciplina fiscal. En segundo lugar, se sostuvo que resultaba indispensable mejorar la productividad del gasto público. En tercer lugar, se propuso la necesidad de introducir creciente transparencia en la gestión gubernamental, particularmente en el área fiscal. En cuarto lugar, se introdujo la idea de que tenía que preservarse criterios de equidad en la gestión fiscal. Y por último, que todo ello tenía que hacerse dentro de un ambiente que respetara criterios democráticos. Con ese último punto, se producía una aproximación al primer punto del teorema de Arrow (democracia), con el tercer punto, mejorar la productividad del gasto público, se producía una aproximación a la idea de eficiencia en el sentido de Pareto; con la idea de transparencia, se buscaba cambiar la manera como se manejaban las finanzas públicas en numerosos países de la región; y con la idea de equidad, se introducía también la consideración de justicia en el razonamiento. En el teorema de Arrow la idea de eficiencia significa al mismo tiempo, elegir un criterio de justicia, pero un tipo de justicia muy especial en el cual las consideraciones de los conflictos distributivos no tienen cabida, de modo que eso evidentemente no podía ser parte de nuestros argumentos.

Debo decir, sin embargo que en ningún momento se postuló, ni fue discutido ningún criterio explícito de justicia para orientar la búsqueda de mayor equidad, lo que fue un pilar intelectual flojo de la construcción de este Pacto Fiscal. Como se privilegió la búsqueda de mayor equidad, se terminó eligiendo el lado más convencional y, en lo que tiene que ver con materias tributarias, se recomendó a los países de la región seleccionar esquemas o sistemas tributarios que privilegiaran progresividad en la tributación antes que regresividad. Nos dejaba muy intranquilos un estado de cosas, que hasta ahora no se ha cambiado, y por el contrario se ha solidificado, que es la extraordinaria preeminencia de los impuestos indirectos en las estructuras tributarias de América Latina.

Por el lado del gasto público se postuló el aumento de la productividad de este gasto, pero carecíamos de información básica, de buena calidad respecto de lo que eran las formas más redistributivas de ese gasto público.

Como se puede apreciar, el tratamiento del tema de equidad fue hecho de manera muy convencional, sin ninguna sofisticación mayor como la que supondría adoptar una idea, noción o teoría de justicia. Personalmente siempre lo relacioné con un posicionamiento de tipo rawlsiano en el que se acepta implícitamente, pero sin traerlo al centro de la discusión, la idea que en igualdad de condiciones, privilegiar la mayoría de los que se encontraban inicialmente en una posición más desprotegida. Creo que este aumento del gasto público social que se ha logrado durante estos diez últimos años y que se encuentra en las estadísticas de la CEPAL, atestigua al menos que esa recomendación fue aceptada en la región.

Vale la pena mencionar que a pesar de haber dedicado un espacio importante al tema equidad, El Pacto Fiscal no explicita el alcance y profundidad de los compromisos ético-políticos que mantiene con dicho objetivo. El compromiso con este último se percibe claramente, por ejemplo, en la búsqueda de progresividad en el diseño de instrumentos fiscales, tanto del lado tributario como del gasto público. Sin embargo no explicita cuál sería la estrategia más conveniente para mejorar los estándares de equidad, esto es, si se considera mejor impulsar inicialmente la

construcción de “islas” de equidad en algunos ámbitos o sectores seleccionados (ej. nivelar la posibilidad de ingreso de todos los postulantes a la educación primaria), o si se considera preferible impulsar -simultáneamente- el desarrollo de verdaderos “continentes” de equidad (ej. nivelar las posibilidades de acceso de la población a educación, salud, vivienda y seguridad social). De más está decir que los recursos fiscales requeridos en cada caso no son los mismos.

Además, se nota la ausencia de referencias acerca de otro dilema clásico en materia de estrategia para alcanzar el objetivo deseado: ¿gradualismo o tratamiento de choque? Dada la naturaleza esencialmente política del proceso de discusión de un Pacto Fiscal, cabe imaginar que la clarificación de este aspecto deberá ocurrir a lo largo del camino. En todo caso, dado que las reformas involucradas por la negociación y aprobación de un nuevo Pacto Fiscal son eventos poco frecuentes y que tienen lugar en ambientes de “segundo mejor”, cabe imaginar que aquéllas estén rodeadas de considerable incerteza -en el sentido de Knight- respecto a lo que serían sus posibles resultados. Todo ello sugiere -a priori- ventajas a favor de la adopción de procesos de reforma de tipo gradualista.

Por último, cabe reconocer que cuando las autoridades de un país se proponen organizar y llevar adelante un nuevo Pacto Fiscal, por lo general tienen que tratar de alcanzar varios objetivos, y no tan solo uno, aunque éste sea tan importante como lograr mejores estándares de equidad. Ello hace que un proyecto de Pacto deba ser planteado en un contexto que trasciende lo meramente fiscal. Dado que un Pacto Fiscal tiene implicaciones políticas que van mucho más allá de lo que podría derivarse de una convencional reforma tributaria o presupuestaria, idealmente se requiere, por ejemplo, explicitar la concepción de desarrollo que las autoridades tratan de promover. En la medida que esta última coincida con una perspectiva amplia e integral de desarrollo, la política social probablemente tratará de impulsar la formación de “continentes” -en lugar de “islas”- de equidad, y en consecuencia deberá pensarse en un proyecto de Pacto Fiscal más ambicioso e innovador. En otras palabras, si las autoridades manejan una interpretación del desarrollo como un proceso de progresiva expansión de las libertades individuales en diversos planos (ej. económico, político, social y cultural, entre otros) que se refuerzan y potencian mutuamente (Amartya Sen) entonces deberán pensar en un proyecto de Pacto Fiscal mucho más exigente que el que podría inspirar una visión del desarrollo estrechamente tecnocrática, como la que ha dominado la literatura económica de las últimas décadas y que tuvo en Lewis uno de sus representantes paradigmáticos.