

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

Cuarto Trimestre – 2008

A S A P

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

ÍNDICE

Síntesis	3
Análisis del ejercicio 2008	3
Perspectivas para 2009	6
1. Análisis de la Situación Fiscal del Sector Público No Financiero –base caja–	9
- Ingresos	9
- Gastos Primarios	12
- Intereses de la Deuda	15
- Resultados Financiero y Primario	17
- Evolución de la deuda pública	18
2. Análisis de la Ejecución Presupuestaria de la APN –base devengado–	19
- Comentarios	19
- Ejecución Devengada y de Caja	21
- Subsidios y Préstamos a sectores económicos	23
- Modificaciones Presupuestarias	26
Anexo (*)	30
- Aclaración metodológica.	
- Consideraciones metodológicas.	
- Gráfico 5. Sector Público No Financiero. Tasas de Variación Interanual. 12 meses móviles.	
- Cuadros 1 y 4. Sector Público No Financiero – Base Caja – Gastos e Ingresos Corrientes y de Capital.	
- Cuadro 13. Administración Pública Nacional – Base Devengado – Ejecución presupuestaria de la APN. Detalle de Instituciones.	

APÉNDICE

El Estado Argentino y la Distribución del Ingreso	40
Lic. Guido E. Rangugni	

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

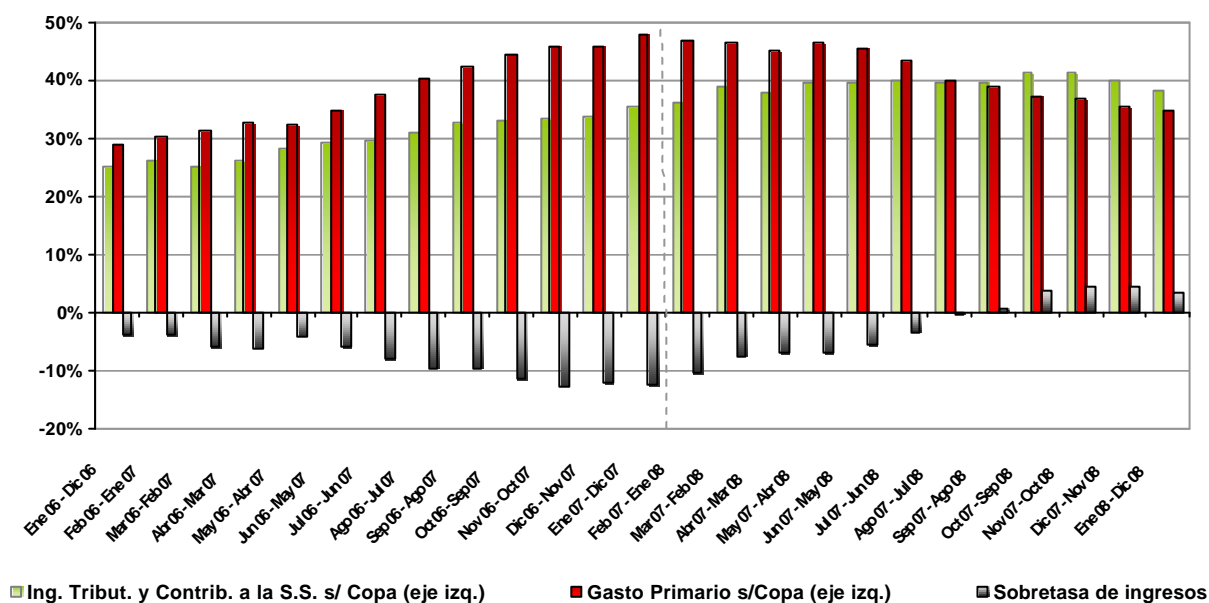
Síntesis

- Análisis del ejercicio 2008

Después de un año 2007 en el que los gastos habían crecido a un ritmo muy superior al de los ingresos, y en el cual el ahorro primario había pasado del 3,2% al 2,2%¹ del PIB, el cumplimiento de la meta de superávit primario establecida en el Presupuesto 2008 requería la reversión de esa tendencia, que podía alcanzarse mediante una combinación de una marcada desaceleración de las erogaciones y un fuerte impulso de los recursos.

Concluido el ejercicio 2008, la ejecución fiscal del Sector Público Nacional (SPNF) -en base caja- arrojó un resultado primario equivalente al 3,1% del Producto, en línea con lo previsto originalmente en el Presupuesto 2008².

Gráfico 1
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
Tasas de variación interanuales - 12 meses móviles



La consecución de este objetivo se sustentó tanto en el impulso de los impuestos (en particular, en los Derechos de Exportación) como en la moderación de los pagos. Mientras que la recaudación pasó de un crecimiento interanual del 35% en 2007 a otro del 39% en 2008 (lo que implicó un aumento de la presión tributaria del 24,6% al 26,4% en términos del PIB), la tasa anual de las erogaciones

¹ El superávit primario del ejercicio 2006 fue de 3,2%, idéntico nivel que el obtenido en 2007. Sin embargo si para este último año se considera el resultado ajustado mediante la exclusión de los saldos de las cuentas transferidas de las AFJP a la ANSES, que fueron registrados en los recursos corrientes como Contribuciones a la Seguridad Social, el resultado pasa a ser de 2,2% del PIB. Estas operaciones se realizaron en el marco del traspaso voluntario del sistema de capitalización al de reparto (Ley. 26.222).

² En el Presupuesto 2008, se estimaba un Resultado Primario equivalente al 3,15% del PIB. Corresponde aclarar que el Resultado obtenido se calculó con una estimación del PIB nominal para 2008, dado que aún no se publicó la información oficial del Producto.

primarias se redujo desde un 47% en 2007, a un 35% en 2008. Sin embargo, dado que el muy elevado ritmo de expansión de éstas últimas durante 2007 fueron consecuencia, entre otros factores, del impacto pleno de decisiones tomadas en la segunda parte del ejercicio 2006³, la desaceleración era parte de su tendencia natural. Por el contrario, como el aumento de los ingresos en aquel año también había sido muy significativo, la intensificación del crecimiento sólo podía estar asociado a factores exógenos especialmente positivos (como precios de commodities excepcionalmente elevados), dado que la presión tributaria ya se encontraba en niveles máximos en términos históricos.

Para ilustrar esa situación, se transcribe lo que se sostenía en el Informe ASAP correspondiente al IV trimestre de 2007, en la sección referida a las perspectivas para el ejercicio 2008:

“De cara al año 2008, dado que el actual cuadro fiscal se alcanzó principalmente a partir del aumento de gastos altamente inflexibles a la baja, los cuales a su vez tienen una dinámica alcista, la reversión de la tendencia a la erosión de los resultados fiscales requiere de un impulso adicional de los ingresos públicos. En pos de este objetivo, y aprovechando la coyuntura internacional de los precios de las materias primas, se tomaron medidas que, mediante el alza de las retenciones a las exportaciones, sumarían cerca de 1 pp. del PIB.

Sin embargo, resulta necesario que los gastos primarios se desaceleren hasta llegar a tasas que no superen el 30% ia., ya que de lo contrario, difícilmente se obtenga el ahorro primario previsto en el Presupuesto 2008, que es del 3,15% del PIB. A su vez, cualquier reversión del contexto externo favorable alejaría, incluso con la moderación del ritmo del gasto, el cumplimiento de la meta presupuestaria.

Adicionalmente, dado que los impuestos que más crecerán son los que menos se coparticipan, el incremento de los recursos de las provincias estará por debajo del percibido por Nación, lo que combinado con una presión de gasto provincial para igualar los aumentos nacionales, podría demandar mayor asistencia financiera por parte del Sector Público Nacional.”...

Por lo tanto, a la luz de lo que se preveía al comienzo del ejercicio, puede sostenerse que el principal factor que permitió recuperar los niveles de ahorro fue el aumento de la recaudación, que se sustentó en el extraordinario crecimiento de los Derechos a las Exportaciones (+ 76% ia.), y en menor medida, de las Contribuciones a la Seguridad Social (+ 44,8% ia.), aunque acompañados por los restantes gravámenes (IVA y Ganancias aumentaron un 27% y un 25% respectivamente). El motivo central de esa expansión superior a la inicialmente esperada fue la excepcional escalada de precios de los commodities evidenciada

³ La moratoria previsional permitió el acceso al haber jubilatorio a cerca de 1,3 millones beneficiarios.

entre fines de 2007 y mediados de 2008⁴, y en menor medida, la aceleración del proceso inflacionario en la primera mitad del año. También incidieron positivamente las utilidades remitidas por el BCRA (\$ 4.400 millones), que cuadruplicaron los recursos aportados al Tesoro en los años anteriores.

En cuanto al financiamiento, que inicialmente se presentaba como accesible, y que de acuerdo al Presupuesto iba a requerir de colocaciones por \$ 36.500 millones (4,1 % del PIB), finalmente se saldó con emisiones de títulos públicos (poco menos de \$ 10.000 mill.), con un ahorro financiero mayor (\$ 5.000 mill.), con Adelantos Transitorios del BCRA (\$ 5.250 mill. en términos netos), y con Letras y otras colocaciones intra-sector público.

Pasando al análisis mensual de la evolución de las variables fiscales, el desempeño no fue homogéneo a lo largo de 2008. Los primeros nueve meses del ejercicio estuvieron marcados por una expansión muy intensa de los ingresos, y una relativa desaceleración de los gastos. Por el contrario, desde noviembre la evolución de la recaudación comenzó a debilitarse progresivamente, y los gastos de caja comenzaron un comportamiento un tanto errático. Ese punto de inflexión estuvo motivado por la crisis internacional, y el canal de transmisión fue principalmente la abrupta caída en los precios de los commodities, que habían crecido fuertemente un par de meses antes, aunque también se produjo, de manera simultánea, una marcada desaceleración de la actividad económica en sectores que no están directamente vinculados a los productos exportables.

Los últimos datos del año, correspondientes a diciembre, ratificaron el cambio radical de escenario fiscal. En este nuevo marco, los ingresos tributarios crecieron varios puntos menos que los registros de meses anteriores, incluso con la incorporación de los aportes de los ex-afiliados a las AFJP, que a partir de este mes comenzaron a imputarse en el sistema de reparto⁵. Los gastos primarios del Sector Público Nacional (SPNF) en base caja, por su parte, mostraron un importante salto en línea con lo esperado⁶, ya que parte de la acentuada moderación evidenciada en noviembre se compensó con pagos postergados en ese mes y realizados al mes siguiente.

Como consecuencia de esos comportamientos, el resultado primario de diciembre arrojó un déficit de \$ 3.566 millones, que prácticamente triplica el del año anterior. A su vez, el resultado financiero fue de \$ -9.459 millones, lo que representa una reducción del 41% del ahorro acumulado en el período enero-noviembre de 2008.

⁴ El precio promedio de la soja en el primer semestre de 2008 fue un 82% mayor (pasó de u\$s 266 tn. a u\$s 483 tn.). El petróleo también tuvo una evolución de la misma intensidad, al pasar de u\$s 61 a u\$s 111 el barril (+82%)

⁵ La Recaudación Tributaria creció un 20,5% i.a., y si se detraen los nuevos aportes, el aumento fue de 17,0% aprox. Hasta el mes de octubre, la tasa de variación de 2008 era de 38,5% i.a.

⁶ Los gastos primarios del SPNF en base caja crecieron un 39,8% i.a., mientras que en noviembre, la variación había alcanzado el 24,7% ia.

No obstante, cabe aclarar que la existencia de déficit es una característica del último mes de cada ejercicio presupuestario, ya que es cuando tradicionalmente los organismos públicos incrementan sus gastos y pagos y, a la vez, no se trata de un mes de alta recaudación, por lo que el signo negativo del resultado no constituye una señal de alarma. Sin embargo, lo que constituyó una señal poco promisorio fue la magnitud del déficit, que superó el nivel esperado, principalmente debido a la desaceleración en la recaudación de los ingresos tributarios.

Por último, si bien en diciembre se produjo un fuerte salto en el gasto devengado de la APN, en el conjunto del año esos gastos superaron a los de caja en apenas \$ 328 millones, lo que implica un leve incremento de la deuda exigible (+ 3,5% ia.), muy por debajo del aumento de las erogaciones. Por lo tanto, el stock de esos pasivos (también llamados deuda flotante) a fin de 2008 rondaría los \$ 10.200 millones, lo que representa una proporción de los gastos menor que un año atrás.

- Perspectivas para 2009

La irrupción de la crisis financiera en los mercados desarrollados, ocurrida en septiembre de 2008, ha modificado radicalmente el escenario económico mundial. Economías en las que una porción significativa del consumo, y casi la totalidad de la inversión, estaban apalancados por un sistema financiero altamente interrelacionado, están sufriendo una inevitable contracción que progresivamente va amplificándose, a medida que los efectos de segundo orden avanzan sobre todos los sectores productivos.

De manera muy veloz, los quebrantos y desequilibrios de los mercados financieros y bursátiles han devenido en alteraciones en los flujos financieros globales, en modificaciones de las relaciones cambiarias, en pérdida de confianza de los agentes e incremento de la incertidumbre, en reducciones del comercio internacional y, concomitantemente, en caídas de precios de los commodities.

Como se comentó en la sección referida a la descripción del ejercicio 2008, este último efecto constituye la principal vía de transmisión de la crisis hacia la economía argentina, aunque claramente no es la única. El debilitamiento de las expectativas de crecimiento de algunas economías y la reversión de algunos flujos de inversión⁷ generaron una creciente volatilidad de las relaciones cambiarias, que llevaron a una depreciación generalizada de muchas monedas respecto del dólar. Ese fenómeno tuvo impacto monetario en la Argentina mediante una creciente demanda de moneda estadounidense, y en consecuencia, para evitar la fuga de capitales y la espiralización del precio del dólar, afectó las tasas de interés internas. Simultáneamente a ese proceso, la apreciación relativa del peso argentino respecto del real y de otras monedas (con excepción del dólar), debilita

⁷ En parte, esa reversión de los flujos dirigidos a las economías emergentes estuvo ocasionada por la reducción de las expectativas de crecimiento, pero el principal motivo del cambio de dirección estuvo dado por la repentina necesidad de liquidez, que obligó a muchos fondos a deshacer posiciones en esos mercados, para afrontar pagos en sus casas matrices.

el balance comercial externo, y favorece la sustitución de producción local por importaciones, impactando sobre la actividad de varios de los sectores productores de bienes transables.

En este contexto, las perspectivas fiscales tienen un grado de certidumbre mucho menor que en los años recientes. En aquellos tiempos, había un amplio consenso respecto de la tendencia de la economía en el futuro próximo, y la amplitud del rango del crecimiento esperado era relativamente bajo. La mayor incertidumbre pasaba por la tasa de inflación, pero existía un nivel de crecimiento nominal de ingresos que se consideraba garantizado, incluso en las previsiones menos optimistas. Por el contrario, actualmente hay un rango de recaudación tributaria proyectado mucho más amplio, asociado a un desempeño del PIB sobre el cual no hay un consenso claro, que incluyen estimaciones de crecimiento bajo, estancamiento o incluso de retracción del PIB.

Adicionalmente, se estima que el BCRA no podrá repetir el aporte realizado en 2008, cuando transfirió más de la mitad de los \$ 7.777 millones de utilidades correspondientes al ejercicio 2007. De acuerdo a estimaciones propias, durante el ejercicio 2008 las utilidades no alcanzarían los \$ 1.000 millones, por lo que la asistencia por esta vía en el mejor de los casos podría alimentarse de remanentes de las ganancias de 2007, pero en cantidades significativamente menores que en 2008.

A su vez, la evolución del gasto público tampoco resulta fácilmente predecible, dado que no es posible mensurar con precisión el ahorro en subsidios derivado de la reciente política de ajuste tarifario⁸, ni el ritmo de avance de las obras anunciadas para estimular a la economía. También las transferencias corrientes a las provincias, en un año donde habrá un proceso electoral nacional, pueden tener un comportamiento difícil de anticipar. En cambio, el nuevo esquema de movilidad para las pasividades⁹ (principal componente de la estructura de gastos) permite conocer con bastante precisión los aumentos que se aplicarán durante el año.

Sin embargo, el mayor desafío fiscal en 2009 no pasa por el nivel de superávit primario alcanzado, sino por la cobertura de la brecha financiera, ya que en el mejor de los casos (si se mantiene el resultado de 2008 en términos del PIB), el ahorro del Tesoro¹⁰ sólo representaría el 32%¹¹ de los servicios de la deuda. En

⁸ El monto de subsidios energéticos, que representan cerca del 50% del total de los subsidios, depende del nivel de demanda (la cual, a su vez, depende del nivel de actividad económica –para el consumo de la industria- y de la respuesta de los hogares a las nuevas tarifas), de la oferta interna (que está asociada al caudal de cuencas hídricas), y al precio internacional de los combustibles. A su vez, los subsidios al transporte (aprox. 30% del total) son función del precio de los combustibles, de los incrementos salariales, y de las negociaciones entre los representantes del sector y el gobierno.

⁹ Mediante la Ley 26.417, se estableció un sistema de movilidad para las pasividades. Si bien no está reglamentada, y en consecuencia no puede establecerse con exactitud el coeficiente que se va a aplicar en 2009, los aumentos podrían rondar el 11% / 15%.

¹⁰ Si bien el Resultado Primario del SPNF incluido en el Presupuesto 2009 es de 3,27% de PIB, el ahorro previsto para el Tesoro -que es el órgano responsable del pago de los servicios de la deuda- es de 2,5% aprox. del Producto.

consecuencia, las acciones tendientes canjear los títulos que tienen vencimiento en los próximos años por otros de mayor maduración, se presenta como una alternativa positiva. En esta línea, el reciente anuncio del canje de Préstamos Garantizados por un monto de \$13.200 millones (que alcanzó el 97% de aceptación), significa un ahorro de aproximadamente 9% de los vencimientos del ejercicio 2009.

En síntesis, el nivel de solvencia fiscal principalmente estará dado por cómo vaya evolucionando la recaudación, y también por los gastos asociados a subsidios de energía y transporte. Un hecho que merece ser destacado, y que constituye un elemento negativo en función de una administración planificada y consensuada de los recursos públicos, es que la Ley de Presupuesto 2009 no refleja las políticas públicas implementadas con posterioridad a la crisis y, por tanto, deberá ser objeto de importantes modificaciones en su ejecución en los próximos meses.

¹¹ De acuerdo al Presupuesto, los servicios (intereses más amortizaciones) netos de los adelantos transitorios del BCRA ascienden a \$84.000 millones aprox., mientras que el ahorro primario previsto es de \$ 24.000 millones.

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

- Ingresos

Durante el cuarto trimestre de 2008 los recursos del Sector Público totalizaron \$ 56.252 millones, lo que representó un incremento del 28,3% con relación a igual período del año anterior, y del 29,7% si se ajusten mediante la detracción de los saldos transferidos a la ANSES por los aportantes que migraron en 2007 del régimen de capitalización al de reparto.

CUADRO 1 (Resumen)
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	
	dic-07	dic-08	dic-07	dic-08	dic-07	dic-08
I- RECURSOS CORRIENTES	27,1%		27,6%		33,4%	
	14.784	18.792	43.728	55.783	163.801	218.461
Ingresos Tributarios	13,2%		20,4%		35,8%	
	10.952	12.393	31.066	37.415	109.366	148.560
Contribuciones a la seguridad social ajustadas **	73,7%		57,0%		45,3%	
	3.071	5.334	9.471	14.867	36.907	53.644
Rentas de la propiedad	74,5%		5,3%		94,0%	
	288	503	1.236	1.301	4.271	8.285
I-a RECURSOS CORRIENTES AJUSTADOS **	27,3%		29,0%		39,4%	
	14.758	18.792	43.179	55.679	155.987	217.411
II- RECURSOS DE CAPITAL	15,7%		332,2%		146,7%	
	77	89	109	469	273	673
III- RECURSOS TOTALES (I+II)	27,1%		28,3%		33,6%	
	14.861	18.881	43.837	56.252	164.074	219.134
III-a RECURSOS TOTALES AJUSTADOS ** (Ia+II)	27,3%		29,7%		39,6%	
	14.835	18.881	43.287	56.148	156.260	218.084
III-b RECURSOS TOTALES AJUSTADOS ** SIN UTILIDADES DEL BCRA (Ib+II)	27,3%		29,7%		37,8%	
	14.835	18.881	43.287	56.148	155.110	213.684

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 del mes de mayo de 2007, correspondientes a los traspasos de cuentas de capitalización al sistema de reparto público (Ley 26.222).

En un análisis aislado, una evolución de los recursos públicos superior al crecimiento del PIB nominal representaría una situación de relativa holgura fiscal. Más aún si esa evolución se da en un marco de crecimiento de la actividad en términos reales, y con una inercia inflacionaria decreciente. No obstante, actualmente la situación de los ingresos públicos no se define como promisoriosa, ya que está transitando aceleradamente entre un estadio de notable expansión, a otro de marcada desaceleración.

Los derechos a las exportaciones, principal motor de la recaudación tributaria en la fase expansiva producto de los altísimos precios internacionales verificados en

la primera mitad de 2008, de la suba de las alícuotas¹², y de las cantidades exportadas, en los últimos meses tuvieron un abrupto freno, al punto que en el cuarto trimestre sólo crecieron un 18,0% ia. y en diciembre incluso cayeron un 15,0% por debajo de igual mes de 2007.

Por su parte el IVA, que meses atrás crecía a un ritmo que ampliamente superaba al PIB nominal, se desaceleró fuertemente, lo que deja en evidencia la moderación de la actividad económica y del crecimiento de los precios. En el período octubre-diciembre tuvo un alza varios puntos menor que el índice de precios implícitos del PIB (+14,7% ia. vs. 20% aprox. del IPI), mientras que en el último mes, apenas creció un 4,1% ia.

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	
	dic-07	dic-08	dic-07	dic-08	dic-07	dic-08
IVA	4,1%		14,7%		27,3%	
	6.293	6.553	17.396	19.956	60.757	77.335
Ganancias	23,2%		24,8%		25,2%	
	3.915	4.823	10.960	13.683	42.855	53.646
Derechos de exportación	-15,0%		18,0%		76,3%	
	2.620	2.228	6.945	8.194	20.450	36.055
Déb. y Créd. en Ctas. Banc.	20,8%		21,9%		29,4%	
	1.408	1.701	4.230	5.155	15.065	19.495
Combustibles	66,4%		25,5%		29,8%	
	790	1.315	2.190	2.747	7.466	9.694
Derechos de importación	10,3%		9,8%		28,3%	
	608	671	2.072	2.275	6.859	8.803
Internos	16,3%		16,1%		19,1%	
	451	524	1.322	1.535	4.718	5.617
Bienes Personales	52,6%		49,9%		35,4%	
	184	281	429	643	2.492	3.375
Ganancia Mínima Presunta	-54,2%		-50,6%		-24,0%	
	120	55	353	174	1.299	988
Otros	77,4%		34,2%		29,4%	
	145	257	593	796	2.491	3.223
Subtotal - Recursos Tributarios	11,3%		18,7%		32,7%	
	16.534	18.407	46.489	55.159	164.451	218.231
Total - Rec. Trib. y Contribuciones a la Seguridad Social	20,5%		25,0%		34,8%	
	19.621	23.642	55.676	69.568	199.781	269.375

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.

El otro gravamen de relevancia en la estructura tributaria nacional es el impuesto a las Ganancias, que por su naturaleza, tiene un desfase temporal. Por lo tanto,

¹² En noviembre de 2007 se elevaron las alícuotas (en el caso de la soja, pasó de 27,5% al 35%), las cuales se hicieron efectivas en los primeros meses de 2008, lo que afectó positivamente la comparación interanual de ese período.

aún no manifestó signos de debilitamiento¹³, y mantiene una expansión en línea con el PIB nominal.

Distinta trayectoria están mostrando los ingresos relacionados con la seguridad social (contribuciones patronales y aporte personales), que al margen de haber empezado a incluir a los aportes de los antiguos afiliados a las AFJP, mantienen el fuerte impulso que alcanzaron en todo el año, con una expansión del orden del 45% ia. El sustento de esta performance se debe al incremento en la tasa de aportes aplicado al principio de 2008 y al aumento de los salarios promedio, y en menor medida, al mayor empleo registrado. A su vez, si se incluyen los nuevos recursos destinados al sistema de reparto, la recaudación de estos impuestos alcanzaron tasas de variación de 57,0% en el trimestre, y del 73,7% en diciembre.

El resto de los impuestos, en el último trimestre también han tenido un desempeño que ratifica el cuadro comentado, aunque con una desaceleración paulatina.

Un hecho destacable, que se repitió en casi todos los meses del año, radica en el desigual crecimiento de la recaudación tributaria total, la porción de ésta que percibe el SPNF y, en consecuencia, lo que reciben las provincias en concepto de coparticipación. En el último trimestre, mientras los ingresos tributarios¹⁴ de Nación crecieron un 29% ia., la coparticipación para las jurisdicciones provinciales fue sólo un 19% mayor a igual período de 2007. En el total del año, esa brecha incluso fue mayor, ya que para Nación fue del 38%, y para las Provincias, del 25%.

En cuanto a la evolución de la composición de la recaudación tributaria (Cuadro3), en los últimos doce meses ha habido un marcado aumento de la participación de los Derechos de Exportación, en detrimento de Ganancias, IVA y de otros impuestos menos significativos. También creció la importancia relativa de las Contribuciones a la Seguridad Social, y el gravamen a Débitos y Créditos Bancarios. A su vez, las perspectivas para el futuro son de un importante aumento de la participación de las Contribuciones a la Seguridad Social.

¹³ Cabe aclarar que si bien excede el período de análisis de este Informe, la información de enero de este impuesto ya dio cuenta de un estancamiento. Esta situación será desarrollada en el Informe correspondiente a enero de 2009.

¹⁴ Incluyendo a los recursos correspondientes a la Seguridad Social.

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	Ganancias	Tributos tradicionales	Der. Expo.	Deb. y Créd.	Tributos no tradicionales	Contrib. a la Seg. Soc.	Otros Ingresos Tributarios
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7)	(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%
Jul 07 - Jun 08	30,1%	20,2%	50,3%	12,1%	7,4%	19,5%	17,8%	12,4%
Ago 07 - Sep 08	29,3%	19,9%	49,2%	13,6%	7,3%	20,9%	18,0%	11,9%
Ene 08 - Dic 08	28,7%	19,9%	48,6%	13,4%	7,2%	20,6%	19,0%	11,8%
Variación en 2008	-1.7 p.p.	-1.5 p.p.	-3.2 p.p.	+3.1 p.p.	0.3 p.p.	2.8 p.p.	+1.3 p.p.	-0.9 p.p.
Variación pta-pta	+1.6 p.p.	-0.5 p.p.	+1.1 p.p.	+0.6 p.p.	-0.9 p.p.	-0.3 p.p.	+5.6 p.p.	-6.4 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

En los últimos tres meses de 2008 comienza a observarse una reversión de la tendencia insinuada hacia el tercer trimestre, cuando los gastos primarios nacionales venían mostrando signos de moderación. Luego de tres meses de fuerte desaceleración (+ 30% ia. en el período julio-septiembre vs. + 40% ia. en el segundo trimestre), las erogaciones primarias del SPNF –en base caja– registraron cierta reactivación en el último trimestre del año, alcanzando una expansión del orden del 35% ia. (+\$ 14.335 mill.).

No obstante, para ponderar adecuadamente la evolución de las erogaciones, su comportamiento debe interpretarse a la luz del análisis de la brecha entre el devengado y el pagado, dadas las fuertes oscilaciones que han presentado los gastos pagados a lo largo del año 2008. En lo que respecta al último trimestre, por un lado, en el mes de noviembre el nivel de gastos de caja resultó inferior al devengado, contrariamente al comportamiento que cabría esperar para ese mes, cuando normalmente se producen cancelaciones netas de la deuda flotante. Por otra parte, en diciembre la brecha entre el devengado y el pagado fue sustancialmente mayor a la habitual, por lo que las erogaciones primarias tuvieron un impulso superior al que surge de los datos. A su vez, en los próximos meses debería esperarse cierta aceleración en los gastos de caja, producto de la cancelación de gastos devengados pendientes de pago.

En términos nominales, las erogaciones primarias totalizaron en el trimestre la cifra de \$ 55.290 millones. De esta forma, en el transcurso de 2008 ascienden a \$ 186.606 millones, un 35% por encima de lo gastado durante 2007 (+ \$ 48.250 mill.).

Pasando al análisis de los determinantes del gasto en el trimestre, resultó clave el mayor impulso cobrado por las transferencias corrientes al sector privado, que venían creciendo a una tasa del 38% ia. en el período julio - septiembre, y en los últimos tres meses del año alcanzaron un crecimiento del orden 76% ia. (+ \$ 5.825 mill.). Impulsadas por el fuerte incremento de los subsidios económicos (al sector energético, al transporte y a la industria agroalimentaria), estas transferencias cerraron el año con un incremento del 60% ia. (+ \$ 17.013 mill.), siendo el concepto que más contribuyó a la suba de las erogaciones primarias (35% del total).

CUADRO 4 (Resumen *)
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL
Ejecución presupuestaria al 31/12/2008. Base Caja.
(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Dic-07	Dic-08	Dic-07	Dic-08	Dic-07	Dic-08
I- GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS (sin coparticipación)	39.4%		35.9%		37.6%	
	13,654	19,040	35,259	47,907	118,452	163,029
Prestaciones de la Seg. Social	10.5%		17.3%		27.9%	
	6,535	7,219	15,507	18,188	50,461	64,552
Transferencias corrientes	96.3%		60.4%		49.1%	
	3,972	7,796	11,910	19,105	41,387	61,692
Sector privado	129.6%		76.4%		60.1%	
	2,424	5,565	7,623	13,448	28,323	45,336
Universidades	45.7%		40.0%		40.0%	
	661	963	1,594	2,232	5,212	7,298
Otros gastos	2.6%		70.4%		155.1%	
	240	247	607	1,035	1,578	4,026
II- GASTOS DE CAPITAL	41.5%		29.6%		18.5%	
	2,405	3,405	5,696	7,383	19,903	23,576
Inversión Real Directa	88.7%		54.5%		42.1%	
	753	1,420	2,316	3,580	7,465	10,607
Inversión financiera	-22.2%		-46.5%		-36.7%	
	556	433	884	473	2,728	1,726
III- GASTOS PRIMARIOS (sin coparticipación)	39.8%		35.0%		34.9%	
	16,060	22,444	40,955	55,290	138,355	186,606
IV- INTERESES	45.8%		31.4%		8.8%	
	4,043	5,896	5,915	7,771	16,423	17,874
V- GASTOS TOTALES (sin coparticipación)	41.0%		34.5%		32.1%	
	20,102	28,340	46,870	63,060	154,778	204,480
VI- COPARTICIPACIÓN	12.8%		19.0%		24.8%	
	4,409	4,974	12,270	14,604	45,265	56,490

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.

Nota:

* El Cuadro 4 completo se publica en el Anexo.

Otros conceptos que crecieron por encima del promedio fueron la inversión real directa, las transferencias a universidades, y otros gastos corrientes. Por un lado,

la tasa de expansión de la inversión real pasó del 45% ia. en el segundo trimestre al 55% ia. (+\$ 1.263 mill.) en el período octubre - diciembre, alcanzando en los últimos 12 meses un crecimiento del orden del 42% ia. (+\$ 3.142 mill.). En el caso de las transferencias a universidades, su expansión se mantuvo prácticamente constante en los cuatro trimestres de 2008, cerrando el año con un incremento del orden del 40% ia. (+\$ 2.086 mill.). Finalmente, impulsados por el sector “otros entes del SPNF”, otros gastos corrientes crecieron en el trimestre un 70% ia. (+\$ 428 mill.), acumulando en el año una suba del orden del 155% ia. (+\$ 2.448 mill.).

Por otra parte, las prestaciones a la seguridad social, rubro que representan más de una tercera parte de las erogaciones nacionales, jugaron un papel de contrapeso sobre el total de gasto, dado el bajo dinamismo que presentaron en el último trimestre. Ya en el tercer trimestre del año venían mostrando signos de moderación respecto del ritmo de expansión alcanzado en el primer semestre (+28% ia. vs. +35% ia. respectivamente), y en los últimos tres meses de 2008 acentuaron aún más su desaceleración, alcanzando un incremento del orden del 17% ia. (+\$ 2.681 mill.). Con este comportamiento, este concepto cerró el año con una suba del 28% ia. (+\$ 14.091 mill.), siete puntos porcentuales por debajo del promedio de las erogaciones. No obstante, debido a su alta participación en la composición del gasto nacional, constituyen el segundo factor que más contribuyó al crecimiento de las erogaciones primarias (29% del total).

Con respecto a los motivos que explican la mencionada desaceleración de las prestaciones en la comparación interanual, deben mencionarse dos fenómenos puntuales: i) el otorgamiento de menores aumentos en los haberes, dado que en 2007 se otorgó un aumento del 13% en enero y otro del 12,5% a partir de septiembre, mientras que en 2008 se otorgó un solo aumento del 15% aplicado en dos tramos (marzo y julio); y ii) el incremento de beneficiarios por la moratoria provisional, que ya no impacta en la variación interanual dado que hacia mediados de 2007 se terminaron de incorporar los nuevos beneficiarios.

En el mismo sentido obraron la inversión financiera, que sufrió una caída del 46% ia. (-\$ 412 mill.), y los gastos en bienes y servicios ya que, si bien crecieron, su tasa de crecimiento fue 10 p.p. menor al promedio de las erogaciones (+24% ia., +\$ 460 mill.).

El resto de los conceptos se expandieron en el trimestre a tasas en el entorno del valor promedio. Es el caso de las remuneraciones (+36% ia., +\$ 1.884 mill.), las transferencias corrientes a provincias (+36% ia., +\$ 795 mill.), y las transferencias de capital (+33% ia., +\$ 835 mill.). No obstante, en los dos últimos casos, debido al bajo crecimiento que tuvieron durante el resto de los meses, cerraron el año con un incremento muy inferior al promedio de las erogaciones (+13% ia. en el caso de las transferencias a provincias, y +16% ia. en el caso de las transferencias de capital).

En cuanto a la evolución de la composición de los gastos primarios, que se ilustra en el Cuadro 5, se mantienen algunas de las tendencias comentadas en el informe trimestral anterior. En primer lugar, se observa el sostenido aumento en la participación de las transferencias corrientes al sector privado, las que, impulsadas fundamentalmente por el gasto en subsidios económicos, ganaron 1,7 p.p. adicionales en el segundo semestre de 2008. En segundo lugar, debido a lo comentado en el análisis precedente, se mantiene (e incluso se acentúa) el retroceso de las prestaciones a la seguridad social, las cuales llevaban ganados 3,1 p.p. hasta diciembre de 2007 y perdieron 1,5 p.p. entre junio y diciembre de 2008. Por otra parte, si bien continúan perdiendo importancia en la estructura de gastos nacionales, las transferencias a provincias han logrado morigerar su retroceso (venían perdiendo 1,5 p.p. en el primer semestre de 2008, mientras que en la segunda mitad del año perdieron sólo 0,3 p.p. adicionales). Finalmente, cabe mencionar el renovado aunque incipiente impulso de la inversión real directa, la cual, tras haber ganado 2,5 p.p. entre diciembre de 2003 (con el comienzo de la serie) y junio de 2007, mostró un leve retroceso de 0,5 p.p. en un año, que prácticamente lo ha recuperado en los últimos 6 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%
Jul 07 - Jun 08	12.3%	4.2%	34.0%	21.1%	14.1%	4.9%	9.4%
Ene 08 - Dic 08	12.4%	4.1%	32.5%	22.8%	13.8%	5.3%	9.1%
Variación pta-pta	-4.2 p.p.	-1.3 p.p.	-4.5 p.p.	+1.6 p.p.	+0.9 p.p.	+3.8 p.p.	+3.6 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

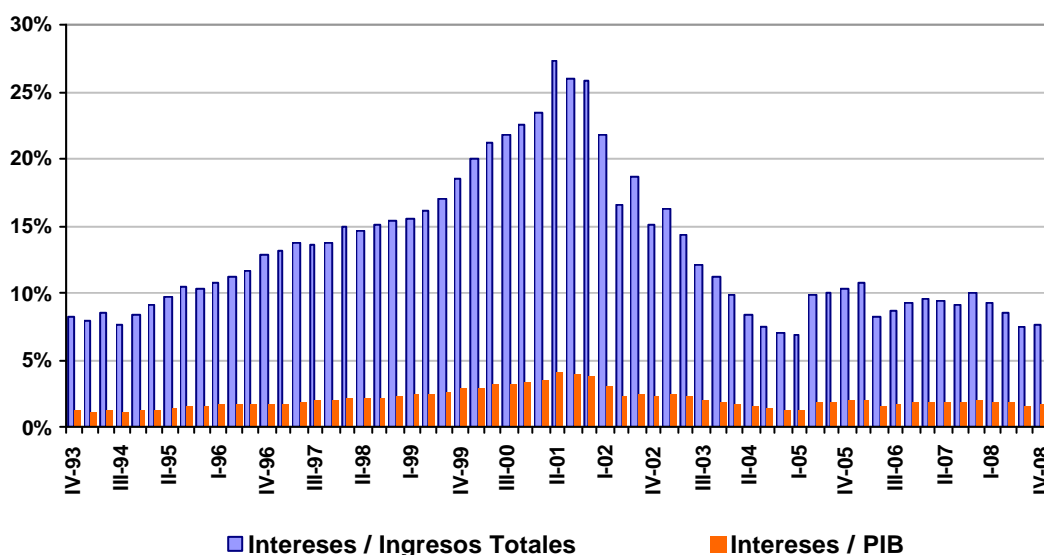
Durante diciembre, el pago de servicios de la deuda en concepto de intereses ascendió a \$ 5.896 millones, lo que significó una notable alza, del orden del 45,8%. Este salto no resulta sorpresivo, ya que como se venía sosteniendo en los Informes anteriores, la baja ejecución de estos gastos en esos meses daba cuenta de que hacia el final del ejercicio habría una fuerte concentración de pagos, mayor

a la que se verificó en años anteriores. De hecho, el total de intereses pagados durante 2008 estuvo apenas un 8,8% por encima de lo pagado el año precedente, y el nivel resultó incluso menor que el previsto originalmente en el Presupuesto 2008.

Puntualmente, en el último mes del año se produce el vencimiento de los cupones atados al PIB, lo que explica el elevado monto pagado. En cuanto al factor que incidió el estancamiento de estos gastos en el total anual, se encuentra la caída de la tasa LIBOR. Dado que el 15% de la deuda pública total está atado a esta tasa, y su valor promedio en 2008 es aproximadamente 2 p.p. menor que en 2007, los servicios de esos instrumentos pueden haber caído cerca de un 40%. En sentido contrario actuó el stock de deuda total, que en ese lapso tuvo un incremento del 7%. El tipo de cambio, por su parte, si bien cotizaba a fin año a \$ 3,45, en el total anual tuvo un impacto bajo, dado que el valor promedio pasó de \$3,12 a \$3,16.

En síntesis, de acuerdo a lo desarrollado anteriormente, y tal como puede observarse en el Gráfico 3, la incidencia de los intereses tanto en términos de los ingresos totales (sin coparticipación) como del Producto viene cayendo en los últimos meses. Actualmente se encuentra en el orden del 7,8% y del 1,7%, respectivamente¹⁵, lo que constituye un mínimo histórico para los últimos años, que sólo fue superado en el período de cesación de pagos de gran parte de la deuda.

Gráfico 2
INCIDENCIA DE LOS INTERESES EN LOS INGRESOS TOTALES Y EN EL PIB



Sin embargo, de acuerdo a lo estimado en el Presupuesto 2009, esa situación se revertirá hasta alcanzar un nivel cercano al 2,3% del PIB en el corriente ejercicio,

¹⁵ Se consideran períodos de doce meses.

que se acentuará aun más en la medida en que se mantengan los actuales niveles del tipo de cambio¹⁶.

- Resultados Primario y Financiero

Antes de pasar al análisis de los resultados, tal como se comentó en la primera sección de este Informe, cabe aclarar que la existencia de déficit es una característica del último mes de cada ejercicio presupuestario, ya que es cuando tradicionalmente los organismos públicos incrementan sus gastos y pagos y, a la vez, no se trata de un mes de alta recaudación, por lo que el signo negativo del resultado no constituye una señal de alarma. En consecuencia, el hecho de que el signo del resultado sea negativo no debe ser considerado como una señal de alarma.

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

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Dic-07	Dic-08	Dic-07	Dic-08	Dic-07	Dic-08
I- RECURSOS TOTALES	27.1%		28.3%		33.6%	
	14,861	18,881	43,837	56,252	164,074	219,134
Ia- RECURSOS TOTALES AJUSTADOS**	27.3%		29.7%		39.6%	
	14,835	18,881	43,287	56,148	156,260	218,084
II- GASTOS TOTALES (II + IV)	41.0%		34.5%		32.1%	
	20,102	28,340	46,870	63,060	154,778	204,480
III- GASTOS PRIMARIOS (II - IV)	39.8%		35.0%		34.9%	
	16,060	22,444	40,955	55,290	138,355	186,606
IV- INTERESES	45.8%		31.4%		8.8%	
	4,043	5,896	5,915	7,771	16,423	17,874
V- RESULTADO FINANCIERO (I - II)	80.5%		124.4%		57.6%	
	-5,241	-9,459	-3,034	-6,808	9,296	14,655
Va- RESULTADO FINANCIERO AJUSTADO ** (Ia - II)	79.6%		92.9%		818.1%	
	-5,267	-9,459	-3,583	-6,912	1,482	13,605
VI- RESULTADO PRIMARIO (I - III)	197.2%		-66.6%		26.5%	
	-1,199	-3,563	2,882	962	25,719	32,529
Via- RESULTADO PRIMARIO AJUSTADO ** (Ia - III)	190.9%		-63.2%		75.8%	
	-1,225	-3,563	2,332	858	17,904	31,479

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 del mes de mayo de 2007, correspondientes a los traspasos de cuentas de capitalización al sistema de reparto público (Ley 26.222).

En diciembre de 2008 el déficit financiero fue de \$ 9.459 millones, lo que representa una reducción del 41% del ahorro acumulado en los 11 meses previos, y un notable aumento respecto del año pasado (\$ -5.267 millones en diciembre de 2007). Por su parte, el resultado primario también fue deficitario, en la cuantía de \$ 3.563 millones, contrayendo en un 10% el superávit del período enero-noviembre.

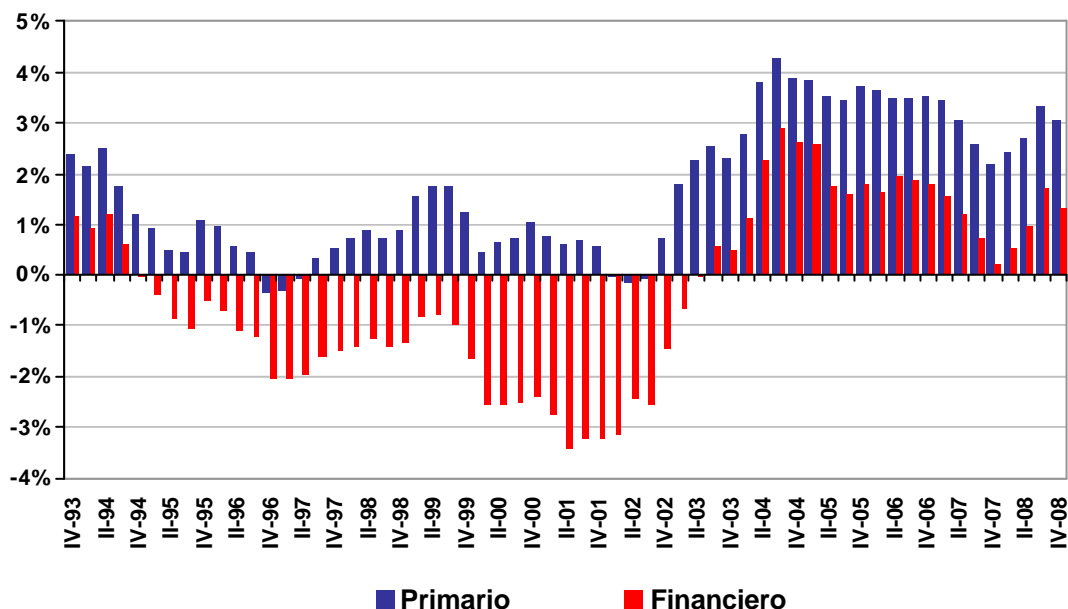
¹⁶ El valor promedio del dólar estimado en el Presupuesto para 2009 es de 3,19, cuando en el primer mes del año promedió \$3,47.

Con esos resultados, el ahorro primario del cuarto trimestre de 2008 fue de \$ 858 millones, unos \$1.500 millones por debajo del resultado obtenido en igual período del año anterior. A su vez, dado que el pago de intereses alcanzó la suma de \$ 7.771 millones (+ 1.855 millones), el resultado financiero fue fuertemente deficitario (\$ -6.912 millones), casi duplicando el déficit del cuarto trimestre de 2007.

No obstante, como consecuencia de lo sucedido en los meses previos, el ejercicio 2008 cerró con un superávit primario muy superior al obtenido en 2007 (\$ 31.479 mill. vs. \$ 17.909 mill, respectivamente), alcanzando una expansión del orden del 76% ia. A su vez, dado el estancamiento del pago de intereses (crecieron sólo un 8,8% ia. en el año), el crecimiento del resultado financiero fue aún mayor, al pasar de una situación de equilibrio (\$ 1.482 mill. en 2007) a otra claramente superavitaria (\$ 13.605 mill.).

En términos del PIB, el ahorro primario representa un 3,1%, lo que implica una fuerte recuperación respecto de la erosión del resultado que se verificó en 2007, cuando llegó al 2,2% del Producto. Por su parte, el resultado financiero también registró una importante mejora, ya que pasó del 0,2% al 1,3% del PIB en un año.

Gráfico 3
RESULTADO PRIMARIO Y FINANCIERO
SPNF -Base Caja- en % del PBI



- Evolución de la Deuda Pública

De acuerdo a la última información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el stock de deuda neta al 30 de septiembre de 2008 asciende

a \$ 402.585 millones. Para efectuar un análisis más integral de la evolución de la deuda pública que permita, entre otros aspectos, verificar la relación de la variación de estos pasivos con el resultado financiero del ejercicio 2008, es necesario contar con información sobre el stock de dicha deuda al 31 de diciembre de 2008. Por tanto este análisis se realizará en un próximo informe cuando se cuente con las mencionadas cifras oficiales.

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

- Comentarios

Tal como se comentó en informes anteriores, dados los atrasos que venía presentando la ejecución presupuestaria (base devengado) respecto de las autorizaciones de gastos previstas, los niveles de ejecución en últimos meses de 2008 seguramente alcanzarían niveles de ejecución especialmente altos.

Si bien la ejecución del mes de diciembre mostró un importante avance en comparación con la registrada en los meses previos –el gasto primario creció un 53% en diciembre, mientras que en el período septiembre-noviembre el incremento fue del orden del 25% ia.– el porcentaje de ejecución de los créditos presupuestarios de la Administración Pública Nacional (APN) alcanzó el 94,2% del total aprobado, nivel que está por debajo del alcanzado en años anteriores¹⁷.

En cuanto al comportamiento institucional del gasto, por un lado, existe un grupo de jurisdicciones que cerraron el ejercicio con importantes niveles de sub-ejecución presupuestaria. Se trata de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Jurisdicción 91 – Obligaciones a cargo del Tesoro, la Presidencia de la Nación, y los Ministerios de de Economía y Producción, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y Salud, donde los porcentajes de gastos primarios devengados al 31 de diciembre son inferiores al 91% de los créditos vigentes. En particular, tal como venía perfilándose en los últimos meses, en las primeras dos jurisdicciones mencionadas la ejecución no alcanzó el 80% de los créditos vigentes, lo que significa una significativa sub-ejecución.

En segundo lugar, existe otro grupo de jurisdicciones que presentan niveles de sub-ejecución más moderados. Es el caso del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Poder Judicial, y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, donde la ejecución es mayor al 90%, aunque por debajo del nivel general del 94,2%.

Finalmente, en el resto de los casos el porcentaje logró superar el nivel promedio, y podría decirse que se trata de una ejecución aproximadamente normal.

¹⁷ En los Ejercicios 2006 y 2007, el porcentaje de ejecución de los gastos primarios fue del orden del 96% de los créditos vigentes.

CUADRO 7
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
Porcentaje de la ejecución presupuestaria al 31/12/2008. Base devengado.
(en millones de pesos)

Jurisdicción	Presupuesto 2008		Indicadores		Variación interanual	
	Ejec. acum a Dic-08	% Ejecución	% de Ejec. Teórica	% Ejec. a Dic-07		
1 Poder Legislativo Nacional	1.064,9	96,1%	100,0%	97,4%	274,7	34,8%
5 Poder Judicial de la Nación	2.113,6	93,3%	100,0%	94,0%	568,4	36,8%
10 Ministerio Público	553,3	97,6%	100,0%	97,5%	158,9	40,3%
20 Presidencia de la Nación	1.423,0	88,6%	100,0%	91,3%	335,0	30,8%
25 Jefatura de Gabinete de Ministros	886,9	77,9%	100,0%	78,6%	321,3	56,8%
30 Ministerio del Interior	638,6	95,2%	100,0%	94,6%	-196,1	-23,5%
35 Min. de Relac. Ext, Com. Internac. y Culto	1.311,1	93,3%	100,0%	97,0%	164,0	14,3%
40 Min. de Justicia, Seguridad y DDHH	8.051,7	93,9%	100,0%	96,6%	1.864,1	30,1%
45 Ministerio de Defensa	9.077,0	95,7%	100,0%	97,7%	1.666,5	22,5%
50 Ministerio de Economía y Producción	6.340,1	88,7%	100,0%	88,9%	2.864,1	82,4%
56 Min. de Planif. Fed, Inv. Pública y Serv.	34.187,1	93,0%	100,0%	94,8%	10.557,3	44,7%
70 Ministerio de Educación	11.557,1	98,6%	100,0%	99,7%	2.161,8	23,0%
71 Min. de Ciencia, Tecnología e Innov. Prod.	1.114,2	90,0%	100,0%	96,1%	187,9	20,3%
75 Min. de Trabajo, Empleo y Seg. Social	71.326,9	97,5%	100,0%	97,7%	16.022,4	29,0%
80 Ministerio de Salud	3.724,4	90,7%	100,0%	96,7%	926,3	33,1%
85 Ministerio de Desarrollo Social	8.581,8	98,2%	100,0%	97,9%	2.390,4	38,6%
90 Servicio de la deuda pública	85,3	56,4%	100,0%	92,2%	-21,5	-20,1%
91 Obligaciones a cargo del Tesoro	9.519,4	77,9%	100,0%	84,3%	5.561,4	140,5%
GASTOS PRIMARIOS	171.556,5	94,2%	100,0%	96,2%	45.806,9	36,4%
INTERESES	19.802,1	94,7%	100,0%	97,4%	2.918,3	17,3%
GASTOS TOTALES	191.358,6	94,3%	100,0%	96,4%	48.725,2	34,2%

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: 22/01/2009.

Dado que las autorizaciones de gastos del Presupuesto 2008 fueron objeto de fuertes ampliaciones (+\$ 41.537 millones), resulta oportuno incorporar al análisis anterior dos aspectos que aportan información adicional sobre el grado de cumplimiento de las previsiones presupuestarias. El primero consiste en considerar qué porcentaje de las autorizaciones iniciales de gastos fueron finalmente gastadas, mientras que el segundo aspecto apunta a conocer cuánto de lo que finalmente se gastó no estaba previsto en el presupuesto inicial.

De acuerdo al análisis realizado en base a la ejecución presupuestaria por programas, las respuestas a las preguntas planteadas son las siguientes: i) al finalizar el ejercicio 2008, los gastos devengados alcanzaron el 98% de las autorizaciones inicialmente previstas; y ii) los gastos no previstos originalmente ascienden a \$ 33.153 millones, lo que representa un 21% de las autorizaciones iniciales. Esta situación se ilustra a través del Cuadro 8, que muestra una clasificación de los programas de acuerdo al nivel de ejecución alcanzada al 31 de diciembre respecto de los créditos iniciales.

CUADRO 8
Ejecución del Presupuesto inicial
(en millones de \$)

Gasto organizado por Programas	Crédito inicial	Devengado	Exceso de ejec.	% ejec. / créd. inic.
Grupo I - Programas que ejecutaron al menos el 100% de las autorizaciones inicialmente previstas	146.508	179.361	32.853	122%
Grupo II - Programas que no lograron ejecutar el 100% de las autorizaciones inicialmente previstas	14.968	11.697	-3.270	78%
Grupo III - Programas que no estaban previstos en el presupuesto original	0	300	300	
Porcentaje ejecutado del Gasto aprobado inicialmente (por programas)	161.475	158.205		98%
Gasto ejecutado no incluido en el Presupuesto Original		33.153		21%

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: 22/01/2009.

- Ejecución Devengada y de Caja

Como se ha explicado en informes anteriores, resulta habitual que al cierre de cada trimestre (y particularmente al finalizar el ejercicio fiscal) se produzcan “picos” de gasto devengado que superan en dichos meses al gasto de caja, los cuales tienden a compensarse en los primeros dos meses del trimestre siguiente. Estas diferencias dan origen a lo que en la jerga se denomina acumulación y cancelación de “deuda exigible” o “deuda flotante”.

CUADRO 9
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
CUADRO AHORRO - INVERSION*
Acumulado al 31 de diciembre de 2008.
En millones de pesos

Concepto	Devengado (I)	Caja (II)	Diferencias (II-I)	
			en pesos	%
I INGRESOS CORRIENTES	200.838,1	199.064,5	-1.773,6	-0,9%
II GASTOS CORRIENTES	167.145,9	166.602,4	-543,5	-0,3%
III RESULTADO ECONOMICO	33.692,3	32.462,1	-1.230,2	-3,7%
IV RECURSOS DE CAPITAL	919,9	958,1	38,2	4,2%
V GASTOS DE CAPITAL	22.244,9	19.697,5	-2.547,4	-11,5%
VI INGRESOS TOTALES (I + IV)	201.758,0	200.022,6	-1.735,4	-0,9%
VII GASTOS TOTALES (II + V)	189.390,7	186.299,9	-3.090,8	-1,6%
VIII GASTOS PRIMARIOS (VII - X)	169.588,7	169.260,3	-328,4	-0,2%
IX RESULTADO FINANCIERO (VI - VII)	12.367,3	13.722,7	1.355,4	11,0%
X INTERESES	19.802,1	17.039,6	-2.762,5	-14,0%
XI RESULTADO PRIMARIO (VI - VIII)	32.169,3	30.762,3	-1.407,0	-4,4%

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

Fecha de corte de la información: 22/01/2009.

Notas:

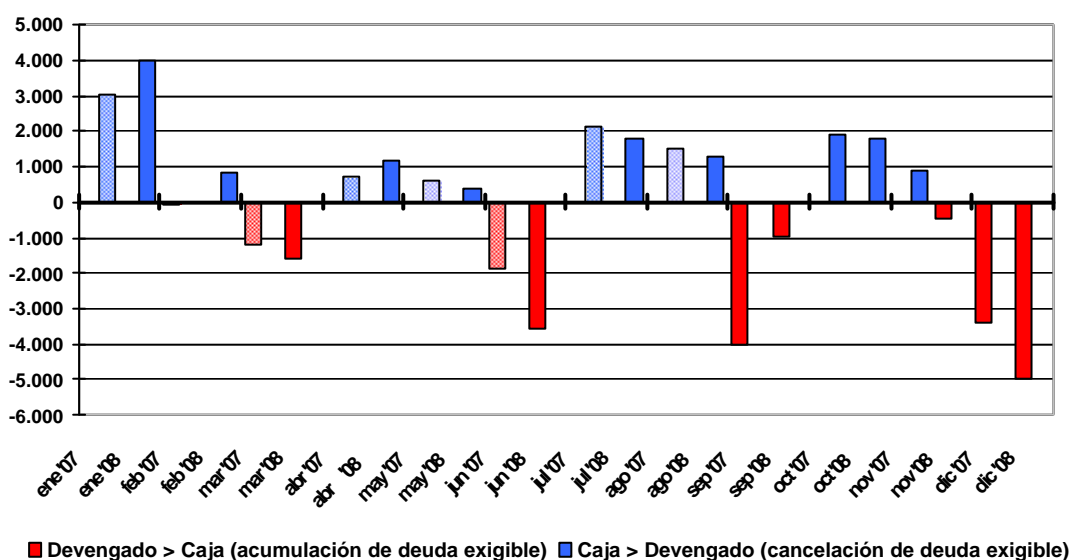
* Los ingresos y gastos no incluyen Coparticipación Federal de Impuestos ni Leyes Especiales.

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

En efecto, debido a la significativa utilización de las cuotas de devengado producida en el último mes del año, al finalizar diciembre se revirtió la situación observada para el período enero-noviembre, donde el gasto devengado en la APN venía siendo menor al pagado, lo cual implicaba la cancelación de gastos realizados en el ejercicio anterior pendientes de pago.

En diciembre de 2008 la diferencia entre el gasto primario devengado y el pagado fue mayor a la habitual, totalizando la suma de \$ 4.992 millones¹⁸ (en diciembre de 2007 fue de \$ 3.392 mill.). A su vez, dado que al término del mes de noviembre el mayor nivel de los gastos pagados con relación a los gastos devengados era de \$ 4.663 millones (reducción de deuda flotante), en el acumulado anual el gasto primario devengado resultó superior al efectivamente pagado en la suma de \$ 328 millones.

Gráfico 4
APN - EJECUCIÓN DE CAJA VS. DEVENGADA
en millones de \$



En consecuencia, al finalizar este ejercicio fiscal se evidencia un aumento neto en la deuda flotante de la APN, se originó por el efecto combinado de incrementos de deudas por transferencias de capital (\$ 2.880 mill.), la inversión real directa (\$ 535 mill.), las remuneraciones (\$ 410 mill.) y bienes y servicios (\$ 335 mill.), compensados parcialmente con disminuciones en las transferencias corrientes (\$ 2.725 mill.) y otros rubros (\$ 1.100 mill.).

¹⁸ La diferencia entre el devengado y el pagado en diciembre de 2008 representó el 18% del gasto devengado, mientras que en 2007 había sido el 15%. Por otra parte, el gasto devengado en diciembre creció un 52,6% ia.

- Subsidios y préstamos a sectores económicos (Base Devengado)

De acuerdo a la definición adoptada en estos Informes, el concepto de “subsidijs” comprende a las transferencias que realiza la Administración Pública Nacional (APN) 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 atender 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 aportes que éstos reciben del Tesoro Nacional sí están en el análisis, ya que son otorgados por la Administración Nacional)¹⁹.

Al finalizar el ejercicio 2008, el monto total de los subsidios y préstamos otorgados por la Administración Nacional ascendió a \$ 30.986 millones, es decir un 92% mayor a lo otorgado un año atrás (\$ 14.863 mill.).

De ese monto, prácticamente la totalidad correspondió a subsidios a empresas privadas y públicas (\$ 30.908 millones), lo que representa poco más del doble de los otorgados en 2007 (+111% ia., \$ 14.626 mill.).

En el caso de los préstamos reintegrables y aportes de capital, mientras que a lo largo del año 2007 se asignaron \$ 1.497 millones, en 2008 prácticamente no se registró este tipo de asistencia financiera.

De acuerdo al destino de los fondos, los subsidios y préstamos se pueden agrupar en seis grandes grupos o sectores: el sector energético, el transporte, el sector agroalimentario, las empresas públicas no incluidas en el sector energético ni el

¹⁹ Tampoco se incluyen los denominados “gastos tributarios” (deducciones o exenciones en el pago de impuestos), con excepción de los créditos fiscales otorgados a las empresas petroleras para compensar el precio diferencial del gasoil que ofrecen a las empresas de transporte público de pasajeros, dado que estos últimos son registrados en las cuentas de la APN.

transporte, el sector rural y forestal, y el sector industrial. El sector energético y el transporte absorbieron, en conjunto, más del 80% de los subsidios otorgados por la APN en 2008 (\$ 16.208 mill. y \$ 8.746 mill., respectivamente). Le siguen en importancia los subsidios otorgados por la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), con un 12% del monto total de subsidios (\$ 3.799 mill.) y, con un 4,6% (\$ 1.413 mill.), los otorgados a empresas públicas no incluidas en transporte ni energía, entre las que se cuentan como principales beneficiarias la empresa AySA (\$ 955 mill.) y el Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. (\$ 345 mill.). Finalmente, a los sectores rural y forestal, e industrial se destinaron tan sólo un 2,2% y 0,2% de los fondos (\$ 680 mill. y \$ 62 mill., respectivamente).

CUADRO 10a
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
SUBSIDIOS Y PRÉSTAMOS A SECTORES ECONÓMICOS

(En millones de pesos)

Concepto - Destino	Variación y Nivel		Aporte al crecimiento	
	Acum a Dic-07	Acum a Dic-08	\$	Incidencia
Subsidios		111%		
	14.626	30.908	16.282	100%
Sector Energético	8.331	16.208	7.877	48%
Sector Transporte	4.219	8.746	4.527	28%
Sector agroalimentario	1.181	3.799	2.618	16%
Otras Empresas Públicas*	522	1.413	891	5%
Sector Rural y Forestal	329	680	351	2%
Sector industrial	45	62	17	0%
Préstamos		-95%		
	1.497	78	-1.419	100%
Sector Energético	962	78	-884	62%
Sector industrial	535	0	-535	38%
TOTAL - Subsidios y Préstamos	16.123	30.986	14.863	

Fuente: ASAP, en base al SIDIF.

Fecha de corte de la información: 22/01/2009.

En el Cuadro 10a se muestra la distribución por sector económico de los subsidios y préstamos otorgados por la Administración Nacional en el transcurso del año 2008. A su vez, dada su mayor importancia relativa, en los Cuadros 10b y 10c se muestran los principales beneficiarios de los subsidios y préstamos destinados al sector energético y al transporte.

Como puede apreciarse en el Cuadro 10b, los subsidios destinados al sector energético están concentrados principalmente en la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), que a su vez financia el

abastecimiento de las centrales térmicas, y en la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), los cuales estarían destinados principalmente a la adquisición del gas de Bolivia. Otros beneficiarios de este sector son el Ente Binacional Yaciretá (para compensar la cesión de energía eléctrica por parte de Paraguay), las empresas Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA) y Yacimientos Carboníferos Fiscales; empresas proveedoras de combustibles líquidos (para incentivar el uso de combustibles alternativos al gas natural y/o energía eléctrica), y el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (para el financiamiento del tendido de líneas de alta tensión).

CUADRO 10b
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
SUBSIDIOS Y PRÉSTAMOS AL SECTOR ENERGÉTICO
(En millones de pesos)

Concepto - Destino	Variación y Nivel		Aporte al crecimiento	
	Acum a Dic-07	Acum a Dic-08	\$	Incidencia
Subsidios		95%		
	8.331	16.208	7.877	100%
CAMMESA		91%		
	4.428	8.472	4.044	51%
ENARSA		307%		
	680	2.766	2.086	26%
Organismos provinciales		49%		
	532	791	259	3%
Ente Binacional Yaciretá		-31%		
	733	505	-228	-3%
Nucleoeléctrica S.A.		2020%		
	20	424	404	5%
Yacimientos Carboníferos Fiscales		-2%		
	281	276	-5	0%
Empresas proveedoras de combustibles líquidos		277%		
	64	242	178	2%
Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal		-85%		
	1.146	166	-979	-12%
Resto		475%		
	446	2.566	2.120	27%
Préstamos		-92%		
	962	78	-884	100%
CAMMESA		-100%		
	700	0	-700	79%
Ente Binacional Yaciretá		-100%		
	199	0	-199	23%
ENARSA		-26%		
	54	40	-14	2%
Otras		325%		
	9	38	29	-3%
TOTAL - Subsidios y Préstamos		75%		
	9.293	16.286	6.994	

Fuente: ASAP, en base al SIDIF.

Fecha de corte de la información: 22/01/2009.

Con respecto a los subsidios al transporte, se cuentan los destinados para gastos de explotación y de inversión a favor de los concesionarios de trenes y subtes del área metropolitana; los destinados al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte para compensar los incrementos de los costos de las empresas de servicios de transporte público automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano; y los destinados a la empresa Aerolíneas Argentinas S.A., recientemente estatizada. También se incluyen en este sector los créditos fiscales otorgados a favor de las petroleras, en compensación por el aporte de gasoil subsidiado para el transporte público de pasajeros.

CUADRO 10c
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
SUBSIDIOS Y PRÉSTAMOS AL SECTOR TRANSPORTE
(En millones de pesos)

Concepto - Destino	Variación y Nivel		Aporte al crecimiento	
	Acum a Dic-07	Acum a Dic-08	\$	Incidencia
Subsidios		107%		
	4.219	8.746	4.527	100%
Concesionarios de trenes y subtes		22%		
	2.307	2.808	500	11%
para gastos de explotación		50%		
	1.546	2.327	781	17%
para gastos de inversión		-37%		
	760	480	-279	-6%
Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte		46%		
	1.864	2.724	860	19%
Productores de Petróleo Crudo				
	0	1.922	1.922	42%
Aerolíneas Argentinas				
	0,5	1.064	1.064	23%
Productores de Gas Propano				
	0	46	46	1%
FFCC Gral. Belgrano		7%		
	32	34	2	0%
Otros		879%		
	15	148	133	3%
Préstamos				
	0	0		
TOTAL - Subsidios y Préstamos		107%		
	4.219	8.746	4.527	

Fuente: ASAP, en base al SIDIF.

Fecha de corte de la información: 22/01/2009.

- Modificaciones presupuestarias – Observatorio Fiscal

Durante el ejercicio 2008, las ampliaciones en las autorizaciones para gastos corrientes y de capital de la Administración Nacional totalizaron \$ 41.537 millones respecto del presupuesto aprobado por el Congreso, \$ 6.723 millones más que las ampliaciones del ejercicio 2007. No obstante, en términos relativos las

ampliaciones realizadas no llegaron a igualar a las del año anterior, cuando alcanzaron en 31% respecto de las autorizaciones inicialmente previstas (en el ejercicio 2008 representaron el 26% de los créditos iniciales).

Por otra parte, a diferencia del instrumento normativo adoptado en el ejercicio 2007 –cuando hubo varios incrementos y fue frecuente el uso de Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros– en el transcurso del año 2008 la porción más significativa de las ampliaciones fue realizada a través del dictado de un único Decreto de Necesidad y Urgencia. Se trata del Decreto N° 1472 del 15 de septiembre, por el cual se incorporaron \$ 36.727 millones adicionales a las autorizaciones para gastos corrientes y de capital, y de \$ 15.127 millones en las aplicaciones financieras, financiados mediante el aumento en el cálculo de recursos (principalmente, ingresos tributarios), la utilización de activos financieros, y nuevo endeudamiento²⁰. Cabe señalar que el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, que tiene fuerza de Ley y requiere ser ratificado por el Congreso Nacional, se realiza debido a que el Art. 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera establece que corresponden al Congreso Nacional las decisiones que afectan el monto total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto.

El resto de las ampliaciones en las autorizaciones para gastos corrientes y de capital fueron aprobadas por medio de Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros, en la mayor parte de los casos compensando los incrementos mediante la reducción de aplicaciones financieras, haciendo uso de las facultades conferidas a partir de la sustitución del art. 37 de la Ley de Administración Financiera.

CUADRO 11
AMPLIACIONES PRESUPUESTARIAS*

Detalle de las principales medidas dictadas durante el Ejercicio 2008.

(en millones de \$)

Forma de Financiamiento Tipo y N° de Norma	Importe	Jurisdicción Beneficiada	Parte de Prensa N°
Incremento en el cálculo de recursos, utilización de activos y mayor endeudamiento (por excepción a lo previsto en el art. 37 de la Ley de Administración Financiera)	36.727		
DNU N° 1472 del 15/09/2008	36.727	todas	7/08
Incremento del gasto financiado por recursos propios, recursos afectados y remanentes de ejercicios anteriores (art. 9 Ley de Presupuesto 2008)	694		
D.A. N° 203 del 9 de junio de 2008	65,7	MJSyDH	3/08
D.A. N° 574 del 3 de diciembre de 2008	25,3	Presidencia	-
D.A. N° 574 del 3 de diciembre de 2008	63,8	MPFIPS	-

²⁰ Ver Parte de Prensa N°7/08 en el Observatorio Fiscal de nuestra página web (www.asap.org.ar).

CUADRO 11 (Continuación)

D.A. N° 603 del 18 de diciembre de 2008	70,0	MDS	-
D.A. N° 679 del 22 de diciembre de 2008	226,8	MPFIPS	-
D.A. N° 758 del 30 de diciembre de 2008	48,0	MDS	-
Otras	194,0		-
Incremento del gasto en detrimento de aplicaciones financieras (art. 37 Ley N° 24.156)¹	4.022		
D.A. N° 84 del 4 de abril de 2008	70,0	Poder Judicial	2/08
D.A. N° 253 del 25 de junio de 2008	932,7	MEyP	4/08
D.A. N° 310 del 3 de julio de 2008	2.510,4	MPFIPS, Jur 91 y otras	5/08
D.A. N° 200 del 8 de octubre de 2008	70,0	Jur 91	7/08
D.A. N° 466 del 4 de noviembre de 2008	179,0	JGM y Presidencia	-
D.A. N° 574 del 3 de diciembre de 2008	29,8	MPFIPS	-
D.A. N° 596 del 10 de diciembre de 2008	55,4	Min. Público	-
D.A. N° 679 del 22 de diciembre de 2008	52,3	MPFIPS	-
D.A. N° 718 del 30 de diciembre de 2008	153,8	MPFIPS	-
Otras	-31,4		
TOTAL**	41.443		

Fuente: ASAP, en base al Boletín Oficial.

Notas:

* Ampliaciones en las autorizaciones para gastos corrientes y de capital del Presupuesto 2008.

** El monto total de ampliaciones consignado en este cuadro surge de un relevamiento de las medidas publicadas en el Boletín Oficial hasta la fecha de edición del presente informe. Debido a que aún restarían publicarse algunas medidas, dicho importe no coincide exactamente con el total informado en el Cuadro 12, donde se muestra la distribución de los créditos y de las ampliaciones a nivel de jurisdicción, según surge de la información del SIDIF.

¹ Sustituido en el año 2006 por el art. 1° de la Ley 26.124. De acuerdo a lo previsto por el nuevo artículo, el Jefe de Gabinete está facultado para disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren aplicaciones financieras.

En el Cuadro 12 se muestra la distribución por jurisdicción de las ampliaciones en los créditos vigentes acumuladas al 31 de diciembre, donde puede observarse que las principales beneficiarias de los incrementos fueron el Ministerio de Economía y Producción (+88%, \$ 3.343 mill.), la Jurisdicción 91 – Obligaciones a cargo del Tesoro (+65%, \$ 4.812 mill.), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (+59%, \$ 13.652 mill.) y, en términos nominales, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (\$ 9.932 mill., +16%).

CUADRO 12
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
Presupuesto inicial y vigente y modificaciones presupuestarias acumuladas al 31/12/08
(en millones de pesos)

Jurisdicción	Presupuesto 2008			
	Inicial	Vigente 31/12	Mod. Presu. Acum.	%
	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)	(4) = (3) / (1)
1 Poder Legislativo Nacional	885,7	1.107,9	222,3	25%
5 Poder Judicial de la Nacion	1.892,4	2.264,7	372,4	20%
10 Ministerio Público	524,7	567,0	42,3	8%
20 Presidencia de la Nacion	1.406,9	1.606,0	199,1	14%
25 Jefatura de Gabinete de Ministros	764,7	1.139,0	374,3	49%
30 Ministerio del Interior	585,0	671,1	86,1	15%
35 Min. de Relac. Ext. Com. Internac. y Culto	1.335,1	1.405,2	70,1	5%
40 Min. de Justicia, Seguridad y DDHH	7.489,8	8.577,7	1.087,9	15%
45 Ministerio de Defensa	8.221,9	9.486,4	1.264,6	15%
50 Ministerio de Economía y Producción	3.802,5	7.145,3	3.342,8	88%
56 Min. de Planif. Fed. Inv. Pública y Serv.	23.109,3	36.761,8	13.652,4	59%
70 Ministerio de Educación	9.304,7	11.726,4	2.421,7	26%
71 Min. de Ciencia, Tecnología e Innov. Prod.	1.133,6	1.238,4	104,9	9%
75 Min. de Trabajo, Empleo y Seg. Social	63.254,7	73.186,9	9.932,3	16%
80 Ministerio de Salud	3.538,7	4.107,2	568,5	16%
85 Ministerio de Desarrollo Social	7.617,9	8.742,0	1.124,1	15%
90 Servicio de la deuda pública	133,6	151,2	17,6	13%
91 Obligaciones a cargo del Tesoro	7.405,1	12.217,4	4.812,3	65%
GASTOS PRIMARIOS	142.406,2	182.101,7	39.695,5	28%
INTERESES	19.069,3	20.910,5	1.841,2	10%
GASTOS TOTALES	161.475,5	203.012,2	41.536,7	26%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF y al Boletín Oficial

Fecha de corte de la información: 22/01/2009.

Aclaración metodológica

A partir del mes de enero de 2007, y en concordancia con lo dispuesto por el Artículo 10 de la Ley de Presupuesto 2007²¹, las cuentas públicas nacionales dejaron de incluir (tanto en gastos como en ingresos) la Coparticipación Federal de Impuestos, así como las transferencias realizadas a los gobiernos provinciales y al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en concepto de Leyes Especiales²².

Más allá de los argumentos que respaldan el cambio metodológico adoptado por el Poder Ejecutivo²³, ante la necesidad de homogeneizar las series correspondientes para la realización del análisis comparativo, esta Asociación tomó la decisión de presentar la información de la manera más inclusiva posible, lo que significó, durante todo el año 2007, mantener el formato de la metodología anterior.

No obstante, dado que el cambio metodológico se implementó en enero de 2007, a partir del año 2008 ya es posible realizar las comparaciones interanuales correspondientes sin necesidad de realizar adecuaciones. Por lo tanto, a partir del Informe de Enero de 2008, los cuadros referidos a la ejecución de caja del SPNF mantendrán el formato oficial.

Sin embargo, con el fin de mantener la integralidad de la información expuesta, se mantiene la información de coparticipación en el cuadro de gastos (Cuadro 4), y se incorpora un nuevo cuadro de ingresos (Cuadro 2), que muestra el total recaudado por impuesto sin excluir la extracción correspondiente a Coparticipación ni a Leyes Especiales, a la vez que en el Cuadro 1 ahora se excluyen estos dos conceptos.

De esta forma, se considera que con este procedimiento se tiende a mantener el análisis integral, respetando como fuente primaria de información la publicada mensualmente por la Secretaría de Hacienda.

²¹ Artículo 10.- “Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a instrumentar los actos administrativos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 3° del Anexo al artículo 1° del Decreto N° 1.731 de fecha 7 de diciembre de 2004” Este decreto, que reglamenta la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal, dispone en el anexo mencionado que “el Presupuesto de la Administración Pública Nacional excluirá los recursos impositivos de origen nacional pertenecientes a los Gobiernos Provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la medida que se distribuyan en forma automática, ...”.

²² Las leyes consideradas por el Poder Ejecutivo son: el FONAVI (Ley N° 24.464), participación en el Impuesto a los Bienes Personales (Art. 30, Ley N° 23.966), participación en el Impuesto a los Combustibles Líquidos (Ley N° 23.966 y 24.699) y participaciones en el Impuesto a las Ganancias destinada a Fondo del Conurbano, Excedente del Fondo Conurbano Bonaerense.

²³ Para mayor información respecto de los argumentos que respaldan la nueva metodología, ver Aclaración Metodológica del Informe de Enero de 2007.

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.

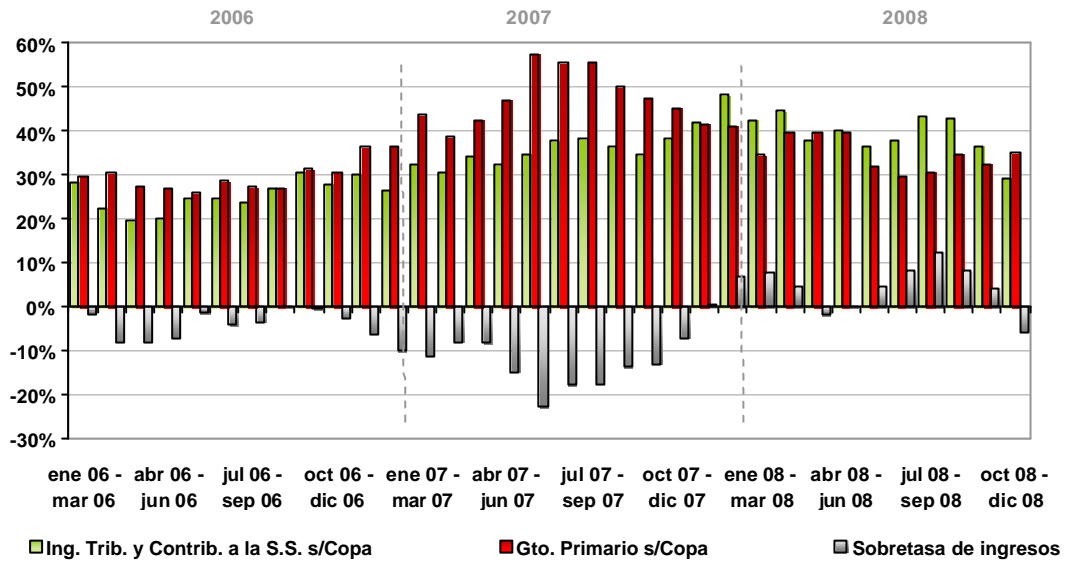
En el caso de la ejecución del devengado, se considera al gasto en el momento en el que la transacción produce una obligación de pago, hay un registro y un cambio patrimonial, y el crédito presupuestario es afectado en forma definitiva.

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 interanual - 3 meses móviles



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	
	Dic-07	Dic-08	Dic-07	Dic-08	Dic-07	Dic-08
I- RECURSOS CORRIENTES	27.1%		27.6%		33.4%	
	14,784	18,792	43,728	55,783	163,801	218,461
Ingresos Tributarios	13.2%		20.4%		35.8%	
	10,952	12,393	31,066	37,415	109,366	148,560
Contribuciones a la seguridad social	72.2%		49.4%		22.3%	
	3,097	5,334	10,020	14,971	44,721	54,694
Transferencia de cartera de las AFJP a la ANSES	-100.0%		-81.1%		-86.6%	
	26	0	550	104	7,814	1,050
Contribuciones a la seguridad social ajustadas **	73.7%		57.0%		45.3%	
	3,071	5,334	9,471	14,867	36,907	53,644
Ingresos No Tributarios	27.9%		24.9%		20.1%	
	338	432	1,046	1,306	3,936	4,728
Ventas de bienes y servicios	76.0%		18.4%		21.2%	
	51	90	181	215	751	910
Rentas de la propiedad	74.5%		5.3%		94.0%	
	288	503	1,236	1,301	4,271	8,285
Remisión de utilidades del BCRA	282.6%					
	0	0	0	0	1,150	4,400
Transferencias corrientes	-39.9%		91.1%		4.5%	
	35	21	127	243	511	534
Otros recursos corrientes	-12.6%		542.0%		206.6%	
	22	20	52	333	245	751
I-a RECURSOS CORRIENTES AJUSTADOS **	27.3%		29.0%		39.4%	
	14,758	18,792	43,179	55,679	155,987	217,411
I-b RECURSOS CORRIENTES AJUSTADOS ** SIN UTILIDADES DEL BCRA	27.3%		29.0%		37.6%	
	14,758	18,792	43,179	55,679	154,837	213,011
II- RECURSOS DE CAPITAL	15.7%		332.2%		146.7%	
	77	89	109	469	273	673
III- RECURSOS TOTALES (I+II)	27.1%		28.3%		33.6%	
	14,861	18,881	43,837	56,252	164,074	219,134
III-a RECURSOS TOTALES AJUSTADOS ** (Ia+II)	27.3%		29.7%		39.6%	
	14,835	18,881	43,287	56,148	156,260	218,084
III-b RECURSOS TOTALES AJUSTADOS ** SIN UTILIDADES DEL BCRA (Ib+II)	27.3%		29.7%		37.8%	
	14,835	18,881	43,287	56,148	155,110	213,684

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 del mes de mayo de 2007, correspondientes a los traspasos de cuentas de capitalización al sistema de reparto público (Ley 26.222).

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

Ejecución presupuestaria al 31/12/2008. Base Caja.

(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Dic-07	Dic-08	Dic-07	Dic-08	Dic-07	Dic-08
I- GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS (sin coparticipación)	39.4%	19,040	35.9%	47,907	37.6%	163,029
Remuneraciones	13,654	2,865	35,259	7,195	118,452	24,687
Bienes y servicios	2,108	912	5,311	2,384	18,615	8,073
Prestaciones de la Seg. Social	800	7,219	1,924	18,188	6,411	64,552
Transferencias corrientes	6,535	7,796	15,507	19,105	50,461	61,692
Sector privado	3,972	5,565	11,910	13,448	41,387	45,336
Provincias	2,424	1,194	7,623	3,031	28,323	7,536
Universidades	764	963	2,236	2,232	6,670	7,298
Sector externo	661	47	1,594	177	5,212	450
Otras	31	27	81	218	354	1,072
Otros gastos	93	247	377	1,035	829	4,026
II- GASTOS DE CAPITAL	41.5%	3,405	29.6%	7,383	18.5%	23,576
Inversión Real Directa	2,405	1,420	5,696	3,580	19,903	10,607
Transferencias de capital	753	1,552	2,316	3,330	7,465	11,243
Provincias	1,097	883	2,496	2,181	9,710	7,754
Resto	667	669	1,765	1,149	6,953	3,489
Inversión financiera	430	433	731	473	2,757	1,726
III- GASTOS PRIMARIOS (sin coparticipación)	39.8%	22,444	35.0%	55,290	34.9%	186,606
IV- INTERESES	4.0%	5,896	3.1%	7,771	0.8%	17,874
V- GASTOS TOTALES (sin coparticipación)	41.0%	28,340	34.5%	63,060	32.1%	204,480
VI- COPARTICIPACIÓN	12.8%	4,974	19.0%	14,604	24.8%	56,490

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 14

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2008. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-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	222.3	1,107.9	1,064.9	96%	790.2	97%	274.7	35%
1 AUDITORIA GENERAL DE LA NACION	66.4	13.8	80.2	78.1	97%	56.8	97%	21.3	37%
312 SENADO DE LA NACION	253.3	86.8	340.1	318.1	94%	237.2	97%	80.9	34%
313 CAMARA DE DIPUTADOS	386.7	77.7	464.4	450.8	97%	343.4	98%	107.4	31%
314 BIBLIOTECA DEL CONGRESO	74.9	22.7	97.6	96.9	99%	66.1	100%	30.7	46%
315 IMPRENTA DEL CONGRESO	25.5	10.2	35.7	33.4	94%	24.7	91%	8.7	35%
316 AYUDA SOCIAL PERSONAL DEL CONG. DE LA NACION	36.7	7.9	44.6	43.8	98%	30.2	99%	13.6	45%
319 DEFENSORIA DEL PUEBLO	31.2	2.2	33.4	32.0	96%	23.7	100%	8.3	35%
340 PROCURACION PENITENCIARIA	11.0	0.9	11.9	11.8	99%	8.0	99%	3.8	47%
PODER JUDICIAL	1,892.4	372.4	2,264.7	2,113.6	93%	1,545.2	94%	568.4	37%
320 CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	1,646.5	296.4	1,942.9	1,888.8	97%	1,383.8	96%	505.0	36%
335 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION	245.9	75.9	321.8	224.8	70%	161.4	79%	63.3	39%
MINISTERIO PUBLICO	524.7	42.3	567.0	553.3	98%	394.4	97%	158.9	40%
360 PROCURACION GENERAL DE LA NACION	354.5	25.8	380.3	370.2	97%	268.3	97%	101.9	38%
361 DEFENSORIA GENERAL DE LA NACION	170.2	16.5	186.7	183.1	98%	126.1	99%	57.0	45%
PRESIDENCIA DE LA NACION	1,406.9	199.1	1,606.0	1,423.0	89%	1,088.1	91%	335.0	31%
301 SECRETARIA GENERAL DE LA PRES. DE LA NACION	283.3	10.9	294.3	252.6	86%	230.1	84%	22.5	10%
302 SECRETARIA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO	388.0	21.6	409.6	399.1	97%	286.6	99%	112.5	39%
303 SEC. PREVENCION Y LUCHA CONTRA EL NARCOT.	29.3	6.5	35.7	34.2	96%	22.7	92%	11.5	51%
322 SECRETARIA DE TURISMO	115.6	41.0	156.6	138.8	89%	121.3	91%	17.5	14%
337 SECRETARIA DE CULTURA	128.6	42.9	171.5	160.4	94%	120.5	93%	39.9	33%
338 SECRETARIA LEGAL Y TÉCNICA	0.0	14.5	14.5	11.1	76%			11.1	
102 COMITE FEDERAL DE RADIODIFUSION	40.3	4.3	44.7	40.0	89%	36.1	97%	3.9	11%
107 ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES	131.9	22.4	154.2	134.1	87%	95.8	91%	38.4	40%
109 SINDICATURA GENERAL DE LA NACION	45.4	1.2	46.7	42.9	92%	37.2	96%	5.7	15%
112 AUTORIDAD REGULATORIA NUCLEAR	97.2	15.6	112.8	56.7	50%	39.4	68%	17.3	44%
113 TEATRO NACIONAL CERVANTES	19.9	0.1	20.0	18.4	92%	9.7	89%	8.8	91%
116 BIBLIOTECA NACIONAL	29.0	4.6	33.6	33.1	99%	23.3	96%	9.8	42%
117 INSTITUTO NACIONAL DEL TEATRO	21.8	4.0	25.8	25.3	98%	16.7	95%	8.5	51%
119 INSTITUTO NACIOAL DE PROMOCION TURISTICA	65.6	8.6	74.2	65.7	89%	40.2	98%	25.5	63%
802 FONDO NACIONAL DE LAS ARTES	11.0	0.8	11.8	10.5	89%	8.4	89%	2.1	24%

CUADRO 14 (continuación)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2008. Base devengado.
(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-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	374.3	1,139.0	886.9	78%	565.6	79%	321.3	57%
305 DIRECCION GRAL.DE ADM..JEFATURA DE GABINETE	411.3	392.1	803.4	659.8	82%	438.4	92%	221.4	50%
317 SEC. DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE	353.5	-17.8	335.6	227.2	68%	127.2	53%	100.0	79%
MINISTERIO DEL INTERIOR	585.0	86.1	671.1	638.6	95%	834.7	95%	-196.1	-23%
325 MINISTERIO DEL INTERIOR	344.2	61.6	405.8	375.2	92%	636.2	94%	-261.0	-41%
200 REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS	113.5	20.4	133.8	132.5	99%	97.9	96%	34.6	35%
201 DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES	127.4	4.1	131.5	130.9	100%	100.7	98%	30.2	30%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNAC Y CULTO	1,335.1	70.1	1,405.2	1,311.1	93%	1,147.1	97%	164.0	14%
307 MINISTERIO DE REL. EXT., COMERCIO INTERNAC Y CULTO	1,126.4	60.1	1,186.5	1,118.6	94%	1,006.8	97%	111.7	11%
106 COMISION NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES	208.7	10.0	218.7	192.5	88%	140.3	97%	52.2	37%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	7,489.8	1,087.9	8,577.7	8,051.7	94%	6,187.5	97%	1,864.1	30%
332 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	462.0	249.2	711.2	477.8	67%	180.1	62%	297.6	165%
318 SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR	41.0	2.2	43.2	29.9	69%	72.2	89%	-42.3	-59%
250 CAJA DE RETIROS JUBILACIONES Y PENS. DE LA POL. FEDERAL	1,327.7	140.0	1,467.7	1,462.2	100%	1,195.8	100%	266.4	22%
326 POLICIA FEDERAL ARGENTINA	1,949.1	416.1	2,365.2	2,316.0	98%	1,791.7	97%	524.3	29%
375 GENDARMERIA NACIONAL	1,688.4	157.3	1,845.7	1,747.0	95%	1,380.8	99%	366.2	27%
380 PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	1,019.1	80.9	1,100.0	1,063.8	97%	869.4	99%	194.4	22%
382 POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA	227.1	-80.4	146.7	133.0	91%	53.6	97%	79.5	148%
331 SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL	719.0	115.6	834.6	759.7	91%	601.4	97%	158.4	26%
334 ENTE DE COOP. TEC. Y FINANCIERA DEL SERV. PENITEN. FED	46.3	2.3	48.6	47.6	98%	35.2	97%	12.4	35%
202 INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACION, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO	10.2	4.7	14.9	14.7	99%	7.5	99%	7.2	97%
MINISTERIO DE DEFENSA	8,221.9	1,264.6	9,486.4	9,077.0	96%	7,410.5	98%	1,666.5	22%
370 MINISTERIO DE DEFENSA	154.3	182.8	337.1	324.5	96%	224.4	90%	100.0	45%
371 ESTADO MAYOR CONJUNTO F.F.A.A.	193.7	111.4	305.1	260.7	85%	167.2	81%	93.6	56%
372 INSTITUTO INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS F.F.A.A	38.9	3.2	42.1	35.9	85%	31.4	90%	4.5	14%
374 ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	2,601.5	194.1	2,795.6	2,676.5	96%	2,272.4	99%	404.1	18%
379 ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	1,576.3	339.0	1,915.3	1,837.5	96%	1,465.2	98%	372.3	25%
381 ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA	1,747.6	286.7	2,034.2	1,934.3	95%	1,543.7	98%	390.6	25%
450 INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	34.2	2.3	36.5	29.5	81%	24.8	85%	4.7	19%
452 SERVICIO METEREOLÓGICO NACIONAL	42.0	4.3	46.2	36.9	80%			36.9	
470 INSTITUTO AYUDA FINANCIERA PAGO DE RET. PENS. MILITARES	1,833.5	140.8	1,974.3	1,941.2	98%	1,681.4	99%	259.8	15%

CUADRO 14 (continuación)
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2008. Base devengado.
(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-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	3,346.5	7,152.3	6,347.1	89%	3,479.3	89%	2,867.8	82%
357 MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION	1,211.4	246.5	1,457.9	901.5	62%	1,067.0	77%	-165.5	-16%
323 COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR	6.2	0.8	7.0	7.0	100%	5.3	98%	1.7	32%
321 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS	129.3	31.0	160.3	132.8	83%	85.0	70%	47.8	56%
601 AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO DE INVERSIONES	143.6	0.0	143.6	9.1	6%	3.8	32%	5.3	138%
602 COMISION NACIONAL DE VALORES	21.8	0.0	21.8	19.1	88%	13.6	81%	5.5	40%
603 SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION	35.2	2.6	37.8	30.3	80%	24.8	83%	5.5	22%
606 INSTITUTO NAC. DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA	620.1	117.3	737.4	729.0	99%	518.2	98%	210.8	41%
607 INST. NAC. DE INVEST. Y DESARROLLO PESQUERO	38.2	0.0	38.2	26.5	69%	22.6	89%	3.9	18%
608 INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL	115.2	24.1	139.3	131.5	94%	101.0	92%	30.4	30%
609 INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA	41.4	1.6	43.1	42.6	99%	32.7	95%	9.9	30%
611 ORGANISMO NACIONAL DE CONTROL COMERCIAL AGROPECUARIO	942.4	2,870.3	3,812.7	3,803.0	100%	1,183.7	99%	2,619.4	221%
614 INSTITUTO NACIONAL DE LAS SEMILLAS	11.3	0.8	12.1	11.5	94%	9.1	81%	2.4	26%
620 TRIBUNAL FISCAL DE LA NACION	14.9	1.9	16.8	15.2	90%	12.3	90%	2.9	23%
622 INSTITUTO NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (INPI)	26.5	4.0	30.5	29.8	98%	22.9	91%	6.8	30%
623 SERVICIO NAC. DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA	448.4	45.5	494.0	458.3	93%	377.4	94%	81.0	21%
MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS	23,235.9	13,687.5	36,923.4	34,331.8	93%	23,761.6	95%	10,570.2	44%
354 MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS	15,946.4	11,129.8	27,076.2	25,386.8	94%	16,770.4	96%	8,616.4	51%
105 COMISION NACIONAL DE ENERGIA ATOMICA	322.3	-5.8	316.5	288.4	91%	209.8	94%	78.6	37%
108 INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA	26.7	3.1	29.8	29.4	98%	23.3	97%	6.0	26%
115 COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES	99.7	17.8	117.5	104.7	89%	83.4	89%	21.2	25%
359 ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES	39.1	9.9	49.1	35.0	71%	27.4	90%	7.6	28%
451 DIRECCION GRAL. DE FABRICACIONES MILITARES	132.7	106.8	239.5	201.2	84%	132.0	80%	69.2	52%
604 DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	5,191.3	2,348.8	7,540.1	6,784.3	90%	5,180.1	91%	1,604.2	31%
612 TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACION	5.3	0.1	5.4	4.8	89%	3.6	87%	1.2	33%
613 ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO	740.1	50.4	790.5	779.5	99%	646.3	96%	133.2	21%
624 SERVICIO GEOLOGICO MINERO ARGENTINO	36.8	5.2	42.0	37.4	89%	30.9	96%	6.5	21%
651 ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS	53.7	5.4	59.0	54.5	92%	40.9	69%	13.5	33%
652 ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD	47.7	4.5	52.2	51.8	99%	32.1	89%	19.7	61%
656 ORGANISMO REGULADOR DE SEGURIDAD DE PRESAS	9.0	0.0	9.0	8.5	94%	6.0	91%	2.5	43%
659 ORGANO DE CONTROL DE LAS CONCESIONES VIALES	501.6	10.2	511.8	501.1	98%	524.1	98%	-23.0	-4%
661 COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE	27.2	0.0	27.2	23.8	88%	17.3	88%	6.5	37%
664 ORG. REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS	56.3	1.3	57.5	40.8	71%	34.0	55%	6.8	20%

CUADRO 14 (continuación)
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2008. Base devengado.
(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-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	2,421.7	11,726.4	11,557.1	99%	9,400.1	100%	2,156.9	23%
330 MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	9,280.8	2,414.7	11,695.4	11,527.6	99%	9,380.1	100%	2,147.5	23%
101 FUNDACION MIGUEL LILLO	15.7	3.0	18.7	17.4	93%	11.9	99%	5.5	46%
804 COMISION NAC. DE EVAL.Y ACREDITACION UNIVERSITARIA	8.2	4.1	12.2	12.1	99%	8.1	97%	4.0	49%
MIN. DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	1,137.6	107.3	1,245.0	1,118.3	90%	926.3	96%	192.0	21%
336 SEC. PARA LA TECNOLOGIA, LA CIENCIA Y LA INNOV. PRODUC	445.8	22.3	468.1	365.1	78%	326.8	90%	38.3	12%
103 CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS	691.9	85.0	776.8	753.1	97%	599.4	100%	153.7	26%
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	63,254.7	9,932.3	73,186.9	71,326.9	97%	55,304.5	98%	16,022.4	29%
350 MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	2,713.4	36.9	2,750.2	2,483.2	90%	2,612.1	91%	-128.9	-5%
850 ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEG. SOCIAL	60,509.0	9,889.8	70,398.8	68,809.8	98%	52,668.5	98%	16,141.4	31%
852 SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO	32.3	5.6	37.9	33.8	89%	23.9	84%	9.9	42%
MINISTERIO DE SALUD	3,539.0	568.5	4,107.5	3,724.4	91%	2,798.1	97%	926.3	33%
310 MINISTERIO DE SALUD	2,134.0	493.7	2,627.6	2,366.9	90%	1,747.2	97%	619.7	35%
902 CENTRO NACIONAL DE REEDUCACION SOCIAL	15.0	0.3	15.3	14.8	97%	10.6	90%	4.2	40%
903 HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER	54.1	9.9	64.0	61.5	96%	45.5	92%	16.0	35%
904 ADM.NAC.DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TEC.MEDICA	47.8	12.3	60.1	55.0	92%	44.9	96%	10.1	23%
905 INST.NAC.CENTRAL UNICO COORD. DE ABLACION E IMPLANTE	26.0	1.0	26.9	26.8	99%	21.3	100%	5.5	26%
906 ADM. NAC. DE LAB. E INST. DE SALUD DR. CARLOS G. MALBRAN	89.9	0.9	90.8	75.5	83%	54.5	91%	21.0	39%
908 HOSPITAL NACIONAL DR. ALEJANDRO POSADAS	230.9	40.4	271.3	267.3	99%	63.4	99%	203.9	322%
909 COLONIA NACIONAL MANUEL MONTES DE OCA	57.4	1.9	59.3	55.6	94%	42.6	93%	12.9	30%
910 INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACION PSICOFISICA DEL SUR	18.7	2.1	20.8	17.3	83%	14.6	97%	2.7	19%
912 SERV. NAC. DE REHABILIT. Y PROMOC. DE LA PERS. CON DISCAP.	28.0	0.8	28.8	24.1	84%	17.4	96%	6.7	38%
913 ADMINISTRACION DE PROGRAMAS ESPECIALES	727.9	-0.8	727.1	722.5	99%	656.5	99%	66.0	10%
914 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD	109.3	6.2	115.5	37.0	32%	79.5	79%	-42.5	-53%
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	7,617.9	1,124.1	8,742.0	8,581.8	98%	6,191.4	98%	2,390.4	39%
311 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	7,331.5	1,101.0	8,432.5	8,295.1	98%	5,932.9	98%	2,362.2	40%
114 INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL	48.3	7.0	55.3	51.7	93%	42.5	95%	9.2	22%
118 INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS	22.0	0.0	22.0	21.7	99%	26.8	95%	-5.1	-19%
341 SEC. NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA	216.0	16.1	232.1	213.2	92%	189.1	94%	24.1	13%

CUADRO 14 (continuación)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2008. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-08	% Ejecución	Ejec. Igual período 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	1,817.6	20,886.2	19,731.6	94%	16,850.6	97%	2,881.0	17%
355 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	19,068.6	1,817.6	20,886.2	19,731.6	94%	16,850.6	97%	2,881.0	17%
OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	7,405.1	4,812.3	12,217.4	9,519.4	78%	3,958.0	84%	5,561.4	141%
356 OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	7,405.1	4,812.3	12,217.4	9,519.4	78%	3,958.0	84%	5,561.4	141%
TOTAL GENERAL	161,475.5	41,536.7	203,012.2	191,358.6	94%	142,633.4	96%	48,725.2	34%

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: 22/01/2009.

El Estado Argentino y la Distribución del Ingreso

Guido E. Rangugni

Si bien la cuestión de la distribución del ingreso tiene múltiples dimensiones de análisis, en particular en el terreno de las ciencias políticas, en este artículo no se abordan aspectos teóricos ni académicos vinculados a estos enfoques. Tampoco se desarrollan planteos de índole moral ni de filosofía social. Su objetivo es mucho menos ambicioso, ya que consiste en la formulación de un conjunto de reflexiones derivadas de las ponencias realizadas en el XXII Seminario Nacional de Presupuesto Público¹, donde se expusieron estudios empíricos acerca del rol del Estado argentino en la distribución del ingreso.

Antes de pasar a la descripción de esos trabajos, es necesario enfatizar la existencia de un dilema que resulta central en la cuestión de la asignación de la riqueza generada, y que se podría resumir como igualdad distributiva versus incentivos económicos (al que llamaremos 'equidad vs. eficiencia'). En el marco de un sistema productivo capitalista donde rige la propiedad privada de los factores capital y trabajo, toda acción que mediante la captación de recursos por parte del Estado o mediante mecanismos regulatorios modifique el esquema de incentivos derivados de las operaciones de mercado, inexorablemente afectará los estímulos percibidos por los agentes económicos² y sus decisiones de consumo, inversión y ahorro. O sea, la manera en que se distribuye la generación de valor, necesariamente tendrá efectos sobre el nivel del Producto finalmente obtenido.

En muchos ámbitos, al abordar la temática de la matriz distributiva, se omite la existencia de este dilema, y en consecuencia se deja de lado los efectos de determinadas políticas sobre el sistema productivo. Por el contrario, muchas veces este dilema se utiliza para fundamentar la ausencia de acciones redistributivas, que sólo favorecen a los grupos de mayor concentración del ingreso.

Finalmente, corresponde realizar las siguientes aclaraciones, a fin de establecer los límites de este artículo. En primer término, en este trabajo se analiza principalmente la distribución del ingreso entre los individuos, agrupados por estratos (distribución personal del ingreso), y no se consideran otros enfoques que distinguen entre salario y beneficios (distribución funcional del ingreso) y entre

¹ El Seminario se realizó en la ciudad de Rosario entre el 20 y el 23 de octubre de 2008, organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) en forma conjunta con la Municipalidad de Rosario, el Ministerio de Economía de Santa Fe y la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de Rosario

² En la teoría se suele hablar de pérdida de eficiencia derivada de la reasignación de la renta.

regiones o provincias³ (distribución regional del ingreso). Por último, tampoco se abordan los efectos derivados de la política monetaria (incluyendo la regulación del sistema financiero), ni de la administración de los instrumentos financieros públicos (deuda pública).

El rol de los Estados

Los Estados Nacionales y subnacionales, ya sea por la magnitud de los recursos que administran como por las potestades regulatorias intrínsecas a su naturaleza, suelen constituir el principal agente de todos los sistemas económicos en los que se desempeñan.

Normalmente, los presupuestos de las administraciones públicas de todos los niveles (nacionales, provinciales o estatales, y municipales o comunales) son significativamente mayores a los de cualquier otra organización que opera en ese territorio, y generalmente suelen ejecutar gastos que representan proporciones importantes de la demanda agregada. En línea con estas erogaciones, los Estados siempre son el principal empleador de la economía, y el valor generado por sus actividades constituye uno de los componentes más relevantes del producto bruto interno, incluso en los países donde el tamaño y participación del sector público en la economía es relativamente bajo.

A su vez, a través de la acción conjunta de sus Poderes, los Estados tienen la facultad de dictar y hacer cumplir normas que regulan la actividad económica. Pueden fijar los límites de los niveles de concentración económica permitida (leyes antimonopolios), las características jurídicas de las agentes (leyes societarias), el formato de las transacciones de mercado (leyes de la competencia), los precios de los bienes y servicios (tarifas de servicios públicos y otros considerados clave), las características de las relaciones laborales (leyes y estatutos laborales), los mecanismos de negociación salarial (paritarias), los derechos de propiedad intelectual (adhesión a pactos internacionales), y otros tipos de regulaciones que dan forma al sistema económico.

Sin incluir la participación de los Estados en empresas, existen otras dos vías mediante las que el sector público puede tener impacto redistributivo, y que son la política monetaria y la regulación del sistema financiero⁴.

En síntesis, independientemente de que los Estados, en los sistemas de democráticos efectivos, están conducidos por gobernantes elegidos por consenso, y en consecuencia reúnen la legitimidad necesaria para actuar en la cuestión de la

³ En el XXII Seminario, el Dr. Alberto Porto realizó una presentación denominada 'La función del Presupuesto Público de la Argentina – La visión intergubernamental'. Desde el punto de vista de las finanzas públicas, este enfoque involucra múltiples cuestiones, que amerita el desarrollo de un artículo específico.

⁴ Como se comentó anteriormente, en este artículo no se desarrollarán el impacto de estas cuestiones en la matriz distributiva.

distribución de la riqueza de una sociedad, sus dimensiones y potestades los convierten en agentes de gran impacto redistributivo.

Sin embargo, y siempre dejando de lado en estas reflexiones aspectos vinculados a la resolución política de la puja distributiva, existen dos cuestiones conceptuales que deben tenerse en consideración al momento de diseñar políticas públicas orientadas a reducir la desigualdad en los ingresos: i) instrumentos con idéntico impacto redistributivo pueden tener distintos costos de eficiencia, o sea, la manera en que se resuelve el dilema 'equidad vs. eficiencia' depende del tipo de impuesto o gasto que se aplique, o de la regulación que se establezca; y ii) los costos iniciales de eficiencia derivados de una acción redistributiva pueden ser compensados por los efectos dinámicos –o de segundo orden– de esa acción, de manera que el impacto final resulte expansivo.

Ejemplificando lo planteado en el primer enunciado, no resulta neutral en términos de capacidad productiva aplicar un gravamen al consumo que otro a la inversión, aún cuando ambos recaigan sobre el mismo estrato y tengan la misma magnitud.

En cuanto al análisis dinámico de las acciones redistributivas, políticas de transferencias de ingresos que reduzcan inicialmente incentivos a las inversiones, pero que tiendan a redefinir los patrones de consumo y a ampliar el mercado doméstico acercando recursos a estratos de bajos ingresos, pueden generar efectos dinámicos de segundo orden que más que compensen los desincentivos iniciales. Por ejemplo, la existencia de mercados internos de gran escala, puede generar mayores estímulos que las distorsiones generadas por los instrumentos de reasignación.

El impacto redistributivo del Gasto del Estado

A través de la ejecución de los gastos públicos, existen dos vías complementarias de intervención en la cuestión asignativa, que en conjunto determinan el efecto redistributivo de las erogaciones de los Estados.

Por un lado, hay una vía directa, de carácter fiscal, que consiste en el valor de los bienes, servicios y transferencias provistos a los distintos estratos sociales⁵. Sin embargo, no todos pueden ser cuantificados. En el grupo de los mensurables, con las complejidades propias de este tipo de cálculos, están los gastos sociales (educación, salud, infraestructura sanitaria y vivienda, asistencia y promoción social, trabajo, etc.), los subsidios (en todas sus formas) y las jubilaciones y pensiones. Entre los que presentan dificultades significativas para determinar el valor monetario del que es objeto cada individuo (y en consecuencia, cada estrato), está la justicia, la seguridad interior y exterior, la ciencia e investigación,

⁵ Estos estratos suelen definirse como deciles o quintiles, agrupados de acuerdo a sus ingresos.

las relaciones internacionales, los intereses de la deuda pública, la inversión pública y otros gastos.

La otra vía a través de la cual el Estado influye en la equidad, y que presenta la misma dificultad que el segundo grupo de bienes y servicios, consiste en la calidad y eficacia del gasto público destinado a los distintos estratos. Un sistema educativo cuyas instituciones de mayor calidad tiene como receptor (por los motivos que fueren) a los estratos de mayores ingresos, aun cuando el presupuesto per cápita sea idéntico para todo el sistema educativo, tiene un impacto reasignativo claramente regresivo. De igual forma, esta situación puede extrapolarse al sistema de salud pública, a la seguridad, al acceso a la justicia, etc. Si bien existen importantes dificultades para cuantificar estas diferencias de calidad, y en consecuencia su impacto distributivo, es necesario tener presente que mediante la desigual prestación (o segmentación) de bienes y servicios públicos, generalmente se tiende a acentuar la situación de inequidad, ya que los sectores de mayores ingresos suelen tener mejores herramientas para captar los servicios públicos de mayor calidad.

En consecuencia, las erogaciones que tienen un impacto medible y que permiten estimar el aporte del Estado en la búsqueda de una instancia de mayor equidad, constituyen sólo un subconjunto del total de los instrumentos que otorga el gasto público.

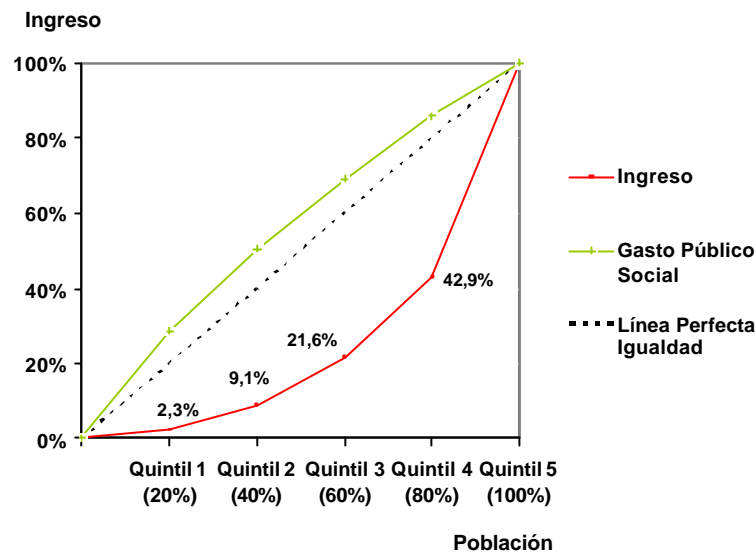
La presentación realizada por el Lic. Damián Bonari⁶ en el Seminario se focalizó en el principal componente de ese subconjunto para el caso argentino, el Gasto Público Social⁷ (GPS), ejecutado por los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). De acuerdo a los cálculos de incidencia realizados, esta tipología de gasto constituye una poderosa herramienta para alcanzar una distribución más equitativa, tanto en términos relativos como en términos absolutos⁸.

⁶ Damián Bonari es Director de Análisis de Gasto Público Programas Sociales (DAGPyPS) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. También es autor de numerosos estudios sobre la incidencia distributiva del Gasto Público Social en la Argentina.

⁷ El Gasto Público Social está compuesto por el gasto en: i) Educación y Cultura; ii) Ciencia y Técnica; iii) Salud; iv) Agua Potable y Alcantarillado; v) Vivienda y Urbanismo; vi) Promoción y Asistencia Social; vii) Otros servicios urbanos; viii) Trabajo y ix) Previsión Social. En 2007, según cifras provisionales, este gasto concentró el **64,5% de las erogaciones totales** del Sector Público Consolidado (Nación, Provincias y Municipios), y representó el **23,1% del PIB**.

⁸ Se considera que se verifica una mejora en términos absolutos, si los primeros quintiles (los de menores ingresos) concentran más bienes y servicios (medidos por los gastos que éstos implican) que los quintiles de mayores ingresos. En este caso, se denomina una **intervención pro-pobre** (en caso contrario, se define como **intervención pro-rica**). Por su parte, una mejora de la distribución en términos relativos implica que los primeros quintiles sean beneficiarios de bienes y servicios en una proporción mayor a su participación en el ingreso. En este caso, se denomina una **intervención progresiva** (en caso contrario, se define como **intervención regresiva**).

Gráfico 1. Curvas de concentración del Ingreso y del Gasto Público Social Consolidado⁹



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

Sin embargo, entre el conjunto de erogaciones que componen el GPS, hay algunas que se destacan por tener un impacto significativo, mejorando en términos absolutos la matriz distributiva. Entre estos conceptos de gasto se encuentra la Educación Elemental, la Atención Pública de la Salud, las erogaciones en Promoción y Asistencia Social y en el Plan Jefas y Jefes de Hogar. El caso de Educación Elemental es particularmente destacable, ya que adicionalmente a los efectos mensurables, este gasto induce a una mayor cohesión social y tiende a nivelar las posibilidades de inserción social (igualdad de oportunidades).

Cuadro 1. Incidencia del Gasto Público Social Consolidado, Índice de impacto redistributivo

Gasto	Reducción del coef. de Gini ⁽¹⁰⁾
Gasto Público Social	0,92
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	0,28
Educación	0,27
Elemental	0,14
Media y Técnica	0,08
Terciaria	0,01
Universitaria	0,01
Resto de Educación	0,03
Cultura y Ciencia y Técnica	0,01
Salud	0,25
Atención Pública	0,16
Obras Sociales	0,06
INSSJyP	0,02

⁹ El gráfico muestra la proporción del ingreso reciben los distintos quintiles, de manera acumulada.

¹⁰ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad de la distribución del ingreso. Los valores posibles van entre cero (para igualdad perfecta) y uno (para desigualdad absoluta).

continuación

Gasto	Reducción del coef. de Gini
Agua Potable y Alcantarillado	0,01
Vivienda y Urbanismo	0,02
Promoción y Asistencia Social	0,14
Promoción y asistencia social pública	0,13
Obras Sociales e INSSJyP	0,01
Pensiones no contributivas	0,02
Trabajo	0,18
Programas Jefas y J. de Hogar	0,13
Otros Prog. de empleo y Seg. Desempleo	0,02
Asignaciones Familiares	0,03
Otros Servicios Urbanos	0,03
Recolección de basura	0,01
Resto de servicios urbanos	0,02

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

En consecuencia, la ejecución del GPS en Argentina por parte de los tres niveles de gobierno implica una clara mejora distributiva. En términos cuantitativos, el coeficiente de Gini (antes del GPS) es de 0,54, mientras que incluido el impacto de estos gastos, el coeficiente desciende 0,09, situándose en 0,45.

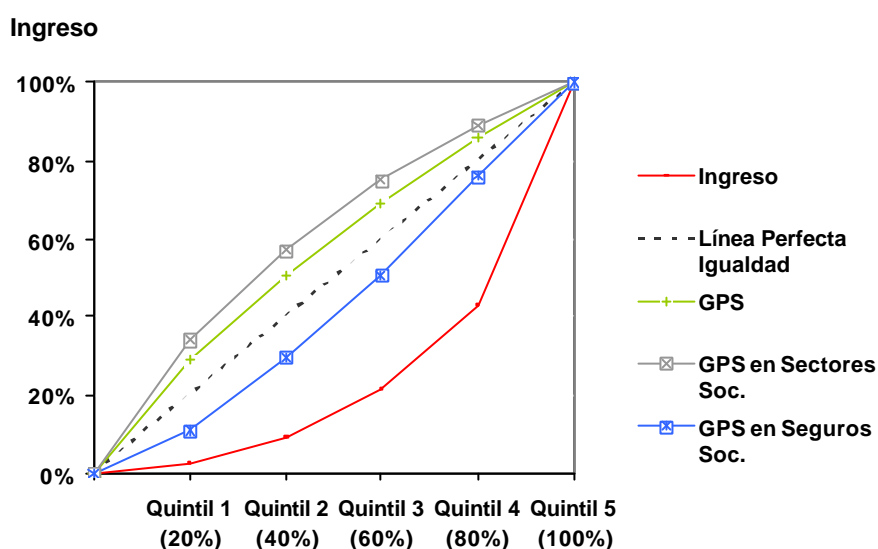
Otra de las tipologías de gasto que afecta a la configuración distributiva son las transferencias, tanto las destinadas a personas como a empresas. En el primer caso, el impacto es directo, dado que consiste en el otorgamiento de una suma dineraria a determinado grupo de individuos reunidos a partir de algún atributo. Por el contrario, cuando las transferencias se realizan a empresas resulta más compleja la determinación del efecto distributivo, ya que pueden otorgarse para subsidiar tarifas (en este caso, la estimación puede ser relativamente más sencilla) o para subsidiar inversiones.

Si bien las transferencias de carácter monetario a personas ya están implícitas en el cálculo del coeficiente de Gini, dado que modifican el ingreso disponible, no hay estudios recientes que cuantifiquen el impacto sobre el Gini derivados de subsidios a tarifas públicas, que en los últimos tres años han cobrado gran relevancia en la estructura del gasto público. En este sentido, sería un aporte importante la inclusión de estos gastos en los estudios de incidencia distributiva del gasto público.

Por último, es relevante comentar la distinción realizada en la citada exposición, consistente en agrupar el GPS en gasto en 'Sectores Sociales' y en 'Seguros Sociales', ya que sus características intrínsecas influyen de modo distinto a la asignación de la renta. El primer grupo incluye todos los gastos en Educación y Cultura, Atención Pública de la Salud, Ciencia y Técnica, Agua Potable y Alcantarillado, Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo, Otros Servicios Urbanos y programas de empleo y capacitación, mientras que el segundo contempla las obras sociales, las jubilaciones y pensiones, las

asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Dado que los receptores de los gastos en seguros sociales son los individuos con empleo formal o recientemente desvinculado del mercado en blanco (en el caso del seguro de desempleo), en un contexto de alta informalidad del mercado laboral, los estratos de menores ingresos suelen quedar ajenos a estos beneficios. De esta forma, los gastos en Seguros Sociales si bien tienen carácter progresivo, resultan claramente pro-rico.

Gráfico 2. Impacto Distributivo del Gasto Público en Sectores Sociales y en Seguros Sociales



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

El impacto distributivo de los impuestos

Los canales mediante los cuales los Estados detraen recursos del sistema para financiar sus actividades también son poderosos instrumentos de afectación del ingreso disponible de los individuos. Por lo tanto, dado que normalmente el principal componente de la generación de ingresos públicos son los impuestos, las características que adopte el sistema tributario determinarán cuán progresivo o regresivo es el proceso de captación de los recursos públicos. Sin embargo, aunque en este artículo no se desarrolle sus impactos, la emisión de deuda suele representar una porción significativa del financiamiento público, si bien en magnitudes muy inferiores a los gravámenes, y en consecuencia también puede tener importantes efectos distributivos¹¹.

¹¹ En particular, a través del efecto denominado crowding-out, que consiste en el desplazamiento del sector privado del mercado de crédito, en la cuantía en que el sector público se endeuda.

En cuanto al sistema tributario argentino, el Dr. Gómez Sabaini¹² presentó un trabajo, en el ámbito del Seminario de Rosario, en el cual se estimaba el impacto de cada gravamen y la configuración del sistema tributario nacional, provincial, y el argentino (nacional más provincial).

De manera sintética, los elementos más destacables que definen el sesgo distributivo de los impuestos en Argentina, consisten en: i) la elevada participación de los impuestos indirectos (principalmente, los que gravan al consumo) por sobre los directos (los que gravan la renta, el trabajo, el patrimonio), y ii) el bajo nivel de recaudación obtenido a través del impuesto a las ganancias de las personas físicas y al patrimonio.

Cuadro 2: Relación entre impuestos a la renta y al consumo, y entre Ganancias a las Personas y a las Empresas

País / Región	Imp. a la Renta / Imp. al Consumo	Gcias. Personales / Gcias. Empresas
Argentina	0,5	1,7
Brasil	1,7	1,4
Chile	0,4	1,7
México	0,9	0,8
América Latina	1,4	1,4
Alemania	10,0	1,1
Austria	2,5	0,5
EEUU	5,0	0,4
OCDE	2,5	0,9

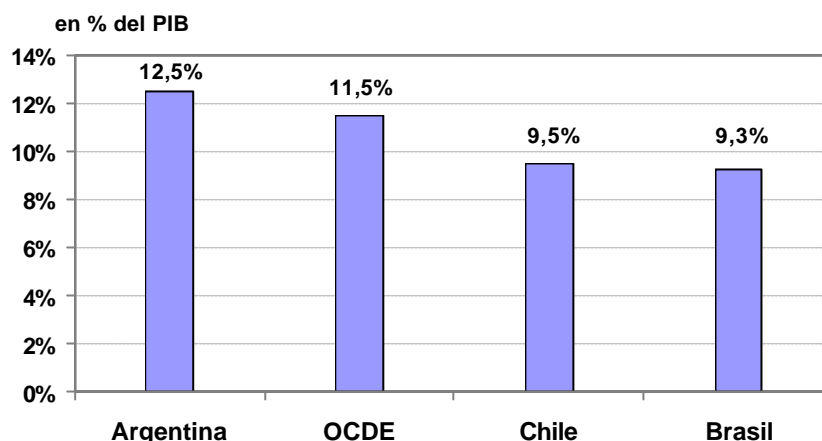
Fuente: O. Cetrángolo y J. C. Gómez Sabaini (2007)

Con relación a la primera característica, el motivo de la distinción entre ambos tipos de impuestos radica en que, por definición, los individuos de menores ingresos tienden a consumir la totalidad de su ingreso disponible, mientras que a medida que se avanza en la escala de riqueza, la proporción destinada a consumo se reduce marcadamente. Dado que la alícuota no distingue entre bienes básicos y suntuarios, si bien el consumo individual de los estratos más elevados es mayor en términos absolutos, su aporte a la recaudación total es proporcionalmente menor que su participación en el ingreso total.

Por lo tanto, los impuestos al consumo, en la medida en que no distinguen entre bienes suntuarios y básicos, necesariamente tienen un sesgo regresivo.

¹² Juan Carlos Gómez Sabaini es Consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en materia tributaria. Es autor de numerosos trabajos en materia de política tributaria en casi todos los países América Latina.

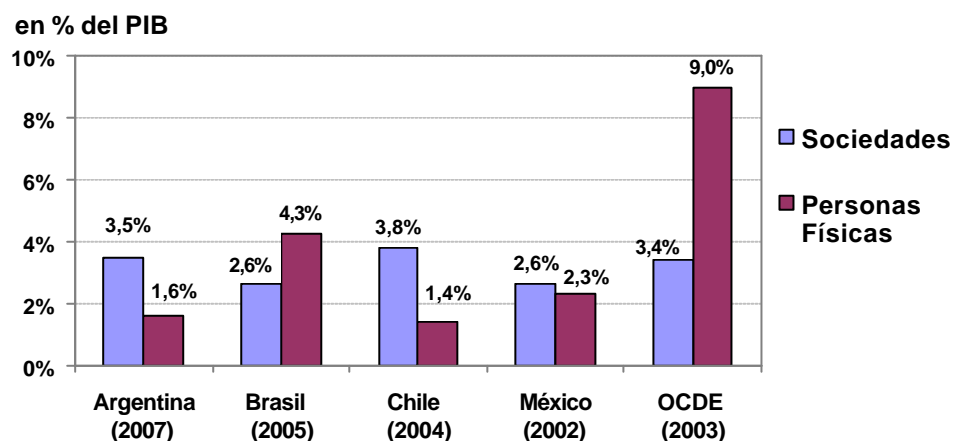
Gráfico 3: Impuestos a los Bienes y Servicios



Fuente.: Presentación del Dr. Gómez Sabaini

En cuanto a la segunda característica distintiva del sistema tributario argentino, mientras la carga del impuesto a las Ganancias de las sociedades está en un nivel relativamente elevado en comparación con países de la región, y en línea con los de la OCDE¹³, la participación del gravamen sobre personas físicas es de las más bajas de la región, y está significativamente por debajo de la de los países de la OCDE.

Gráfico 4: Impuesto a las Ganancias



Fte.: Presentación del Dr. Gómez Sabaini

La interacción de estas dos características determina que si bien el sistema tributario argentino está concentrado en los estratos superiores, esta concentración es relativamente menor que la concentración del ingreso. En otras palabras, el sistema tributario es regresivo.

¹³ La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) está conformada por 28 Estados miembros. Pertenecen a esta organización la mayoría de los países de alto desarrollo, y algunos de desarrollo intermedio.

Cuadro 3: Distribución del Ingreso y de la carga tributaria

	Ingreso	Impuestos
Quintil 1	3,1	3,7
Quintil 2	6,5	6,6
Quintil 3	10,8	10,6
Quintil 4	18,3	18,2
Quintil 5	61,3	60,9
TOTAL	100,0	100,0

Fuente.: El Impacto Distributivo de la Política Social en al Argentina, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Políticas Económicas, Ministerio de Economía de la República Argentina

La acción conjunta del Gasto Público y de los ingresos tributarios

La participación del Estado argentino a través del gastos público social y de los impuestos, de manera conjunta, en el año 2003 representaba una reducción del coeficiente de Gini del orden 0,07, lo que implicaba una significativa mejoría en términos de equidad. Como se desarrolló sintéticamente, la principal vía redistributiva consiste en el gasto público social, en particular el gasto en servicios universales (educación básica, atención pública de la salud) y programas asistenciales.

Cuadro 4: Incidencia de la acción del Estado en la distribución del Ingreso: Coeficiente de Gini post impuestos y post gastos

País	Gini	Gini post Impuestos		Gini post Ingresos y post Gastos		Mejora Total
			<i>mejora</i>		<i>mejora gastos</i>	
España	0,41	0,37	0,04	0,30	0,07	0,11
Alemania	0,38	0,34	0,04	0,25	0,10	0,14
EU 15 ¹	0,44	0,42	0,03	0,32	0,10	0,13
Italia	0,44	0,42	0,02	0,35	0,07	0,09
Francia	0,39	0,37	0,02	0,29	0,08	0,10
Inglaterra	0,47	0,46	0,01	0,31	0,15	0,16
Dinamarca	0,40	0,42	-0,02	0,20	0,21	0,19
Suecia	0,36	0,39	-0,02	0,22	0,17	0,15
Argentina	0,55	0,57	-0,02	0,48	0,09	0,07

Fte.: Los datos de los países europeos corresponden al año 2001 (Eurostat). Los datos de Argentina corresponden a la presentación del Lic. Gómez Sabaini.

(1): Unión Europea, 15 miembros.

Sin embargo, y de acuerdo a la información presentada en el Seminario, la intervención del Estado argentino en la matriz distributiva resulta claramente

menos equitativa que en los países desarrollados, incluso cuando en todas estas economías la asignación inicial es claramente más igualitaria.

A modo referencial, lo que surge de una comparación global con los casos europeos es que mientras que el impacto a través del gasto en nuestro país está en línea con algunos de ellos, la estructura tributaria resulta regresiva, y relativiza la mejora inducida a través del gasto público.

Reflexiones generales¹⁴

La estructura impositiva argentina tiende a posicionarse frente a los contribuyentes de una manera altamente difusa. Como se comentó anteriormente, comparativamente con otras economías, en nuestro país el peso del IVA es alto, y el del impuesto a las ganancias personales es marcadamente bajo. Esta situación puede deberse, al margen de la simplicidad recaudatoria¹⁵, a que la percepción que los individuos tienen respecto del esfuerzo que realizan al pagar impuestos es mayor si la tributación se realiza mediante Ganancias personales, que si se canaliza mediante el IVA, incluso si el monto que finalmente tributan es de igual magnitud. En consecuencia, bajo esta óptica podría sostenerse que existe una tendencia a disimular la carga fiscal, que probablemente tenga raíces de índole más política que económica.

Si bien no resulta posible establecer con exactitud el alcance del dilema distribución-eficiencia¹⁶ para cada medida de gasto o ingreso implementada, sí se sabe que distintos instrumentos con igual impacto distributivo pueden tener efectos diferentes sobre los niveles de producción. En este sentido, en el caso de Argentina parece haber un amplio margen de acción para actuar con instrumentos que mejorarían la distribución de la renta, sin tener un efecto importante sobre la inversión reproductiva, y en consecuencia, sobre la capacidad productiva del sistema. Un tributo que permitiría hacer más progresivo al sistema tributario, y que probablemente tenga bajos efectos en términos de eficiencia, es el impuesto al patrimonio (bienes personales), que actualmente alcanza niveles de recaudación bajos. Sin embargo, donde más margen parece haber es en el impuesto a las Ganancias de las personas físicas, que debería situarse un par de puntos por encima del escaso 1,6 en términos del PIB, principalmente a través de

¹⁴ Estas reflexiones no pretenden ser una descripción exhaustiva de todos los aspectos de la intervención de los Estados en la distribución del ingreso. Por otra parte, todas las opiniones expresadas en el artículo, y en particular en esta sección, son de exclusiva responsabilidad del autor.

¹⁵ No debe soslayarse el hecho de que, debido a la naturaleza de cada impuesto, el IVA es mucho más sencillo de recaudar que Ganancias, y también más estable. A su vez, el pago de Ganancias requiere de una conducta responsable por parte de los contribuyentes, y de un sistema tributario maduro y transparente.

¹⁶ En esta cuestión se conjugan una gran cantidad de factores, que hace que no sea posible mensurar el impacto de esas medidas sobre la inversión agregada: proporción de industrias maduras e infantiles, características del entramado productivo, coyuntura macroeconómica, competencia de industrias extranjeras, etc. La aplicación de alícuotas diferenciales para distintos sectores productivos puede ser una solución teórica, pero en la práctica suele resultar altamente conflictivas.

la incorporación al mercado laboral formal de una parte del 45% de la fuerza laboral que actualmente está en la informalidad, y reduciendo el nivel mínimo de imposición¹⁷ (el mínimo no imponible), que hoy se encuentra muy por encima del salario medio de la economía.

Sin embargo es necesario considerar que la cuestión de la informalidad laboral excede al análisis distributivo, ya que está fuertemente asociada a fenómenos tales como la precariedad laboral, la ausencia de seguros de trabajo, la desigualdad salarial para idénticos empleos, la dificultad de inclusión en el sistema bancario, la evasión de impuestos al trabajo y de otros gravámenes vinculados a esas actividades, la imposibilidad de acceder a los seguros sociales y, en consecuencia, la marginalidad. De esta forma, pasando por todos los perjuicios enumerados, se cierra el círculo nefasto de la informalidad sobre la matriz distributiva, ya que los seguros sociales (obras sociales, asignaciones familiares, jubilación y pensión), que constituyen una poderosa herramienta del gasto público social, actualmente sólo benefician a los empleados formales, los cuales no se sitúan en los estratos más pobres¹⁸. Por lo tanto, la reducción del trabajo informal mejoraría la matriz distributiva por una doble vía: haría más progresivo al sistema impositivo, y más pro-pobre al gasto público.

Por otra parte, un punto que no debe pasar por alto consiste en la necesidad de que los Estados Nacionales, Provinciales y Municipales provean bienes y servicios con estándares de calidad y eficacia que no acentúen las desigualdades derivadas del sistema productivo. En este sentido, facilitar el acceso de los sectores más postergados a la justicia y a la salud y la educación de excelencia, también es una poderosa herramienta redistributiva, y especialmente, una política de cohesión social, que constituye una pieza central en el bienestar social.

Como se comentó al comienzo de este artículo, en estas reflexiones no se incluyó el análisis de la función de los distintos niveles de gobierno en la cuestión distributiva. Sin embargo, toda política pública que ignore las restricciones que surgen de los límites institucionales y políticos propios de una estructura federal, seguramente no tenga posibilidades de ser aplicada exitosamente. En consecuencia, resulta necesario al menos mencionar que la articulación de acciones entre la Nación, las Provincias y los Municipios constituye uno de los principales desafíos para avanzar en la implementación de políticas públicas que permitan alcanzar una mayor equidad.

¹⁷ El mínimo no imponible que rige actualmente es el doble del salario promedio de la economía, lo que da la pauta de la existencia de cierto desfase. Resulta claro que la reducción del mínimo no imponible debería inscribirse en un esquema escalonado, con una fuerte diferencia de alícuotas de acuerdo a los niveles salariales.

¹⁸ La participación de trabajadores formales en el primer quintil es prácticamente nula, y también es reducida en el segundo.