

**INFORME DE EJECUCION PRESUPUESTARIA
DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL**

Enero – Septiembre 2004

A S A P

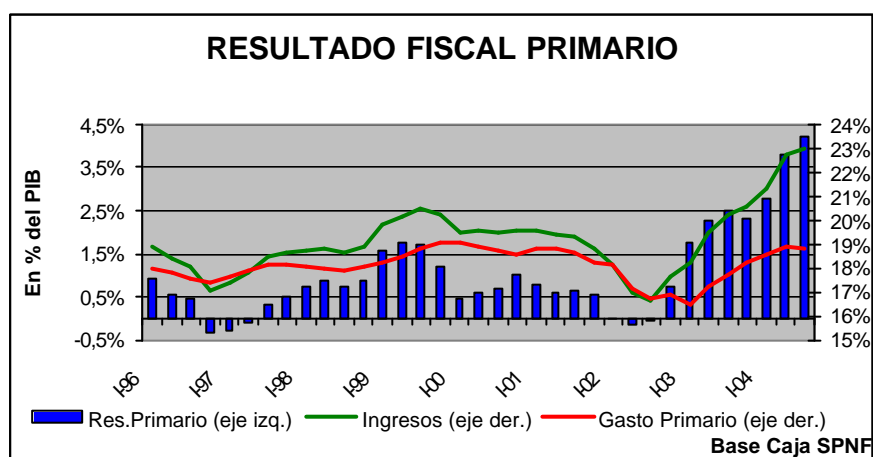
Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

Noviembre 18 de 2004

Síntesis

Durante el tercer trimestre del año el comportamiento fiscal nacional continuó evolucionando en forma positiva, llevando las cifras anuales de ingresos y resultado fiscal a nuevos valores récord. Computando el período de doce meses comprendido entre octubre 2003 – septiembre 2004, el resultado fiscal primario nacional trepa a 4,4% del PIB, casi dos puntos por arriba del registro de un año atrás. La sostenida mejora de las cuentas fiscales sigue siendo explicada por el incremento de los ingresos, mientras que los gastos primarios han recuperado la caída experimentada luego de la devaluación, y se ubican cerca del nivel previo a la crisis, en torno a 19% del PIB. Con pagos de intereses reducidos por el *default* de parte de la deuda pública, la mejora del resultado primario se extiende al resultado financiero, que llega a casi 3% del PIB.

Gráfico 1



Pese al superávit financiero obtenido, los datos disponibles indican que el stock de deuda pública sigue en ascenso. En el primer semestre, las amortizaciones de deuda superaron a las nuevas emisiones (con importantes cancelaciones netas a los organismos internacionales), pero no alcanzaron a compensar a los incrementos de la deuda derivados de los ajustes por el CER, la capitalización de intereses, los ajustes por diferencia de cambio, y el impacto de los atrasos provocados por la suspensión en el pago de los intereses de la deuda sujeta a reprogramación.

En el tercer trimestre del año, sólo un tercio del total del superávit financiero se localizó en el Tesoro Nacional, la jurisdicción en donde se concentran los pasivos públicos. Siendo un trimestre de fuertes amortizaciones netas -dada la ausencia de desembolsos de los organismos internacionales-, el monto del superávit fue insuficiente para cubrir todos los pagos de deuda previstos. El Tesoro Nacional debió recurrir a mayores adelantos del Banco Central, y a la utilización de la liquidez acumulada en los períodos previos.

El gasto primario crece un 19% interanual en el período enero – septiembre 2004, y sobresalen los incrementos en Inversión Real y en Inversión Financiera, en este último caso como consecuencia de los préstamos al sector eléctrico provocados por la crisis

energética. Los gastos salariales crecen un 2% en la Administración Nacional, y un 26% en el resto del sector público. En lo que hace a la ejecución de los gastos en las distintas jurisdicciones, continúa siendo muy bajo el nivel de ejecución de algunos ministerios, entre los que se destaca Desarrollo Social. En esta jurisdicción, los problemas de ejecución se concentran en el área de pensiones no contributivas, y en el programa de atención de grupos vulnerables.

El desempeño favorable de los recursos públicos provocó importantes ampliaciones del presupuesto de recursos y gastos durante el tercer trimestre. En su gran mayoría, estos recursos excedentes fueron incorporados mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia. Al 30/09, el presupuesto total de gastos es un 9% superior al vigente en el inicio del año. A través del mismo Decreto, el Ejecutivo suspendió la vigencia de algunas restricciones que limitaban sus posibilidades de modificación del presupuesto. Esta suspensión, junto con la establecida por la ley de presupuesto para artículo 37 de la ley de administración financiera, han permitido al Jefe de Gabinete realizar numerosas modificaciones al presupuesto con una gran flexibilidad.

1- El Sector Público No Financiero ¹

La ejecución presupuestaria del Sector Público No Financiero (SPNF) –Base Devengado-nacional en los primeros nueve meses del año muestra recursos por \$62.407 millones, gastos por \$48.839 millones, y un resultado financiero positivo de \$13.568 millones. En términos de caja, y de acuerdo a la metodología utilizada en los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional “ajustada” adecuadamente², los gastos crecen a \$49.616 millones y el resultado financiero cae a \$12.792 millones, revelando principalmente reducciones en la deuda exigible.

Cuadro 1

SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO CUENTA AHORRO INVERSION sintetizada

Ejecución presupuestaria enero - septiembre 2004

(en millones de \$ corrientes)

		<i>Base</i>	
	Devengado	Caja (a)	Caja Ajustado (b)
TOTAL DE INGRESOS	62.407	79.484	62.408
TOTAL DE GASTOS	48.839	67.070	49.616
RESULTADO FINANCIERO	13.568	12.414	12.792
Gasto Primario	44.039	62.655	45.201
RESULTADO PRIMARIO	18.368	16.828	17.207

(a) Base Caja tal como es presentado por el MECON

(b) No incluye ni en los ingresos ni en los gastos corrientes a la coparticipación federal a las provincias
Incluye en ingresos corrientes y en pagos de intereses \$388 millones del BOGAR, registrados en el devengado presupuestario

Considerando las cifras presentadas al organismo internacional, el resultado primario de caja (que excluye a los pagos de intereses) resultó positivo en \$16.828 millones, muy por encima de la meta acordada en el programa Stand By.³

Como rasgos distintivos del período analizado, sobresale una evolución muy favorable de los recursos, que alcanzan un porcentaje de ejecución del 83% del total presupuestado. En particular, se destaca el comportamiento positivo de los recursos tributarios, que aumentan un 40% interanual.⁴

El gasto primario se incrementa un 19% interanual, con importantes aumentos en las transferencias a provincias (67%), inversión real directa (66%) y en mayores gastos en bienes y servicios (39%) Se registra un fuerte aumento del gasto (\$848 millones) en inversión financiera, explicado principalmente por los préstamos reintegrables efectuados a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) para

¹ En el Anexo 1 se describe la composición y el alcance jurisdiccional del SPNF, así como la diferencia entre la presentación caja y devengado.

² Los ajustes se describen al pie del cuadro respectivo

³ La meta para el total del año 2004 era de \$10.500 millones.

⁴ La evolución de los recursos se analiza con más detalle en la sección correspondiente a la Administración Nacional.

financiar los déficits en el sistema eléctrico (\$698 millones), y en menor medida por un aporte de capital al Banco Mundial (\$133 millones).

Llama la atención el incremento observado en el rubro remuneraciones, ya que del total del incremento medido en pesos (\$363 millones), casi el 72% se localiza fuera de la Administración Nacional, es decir, en aquellos entes que no están plenamente alcanzados por las restricciones del sistema de administración financiera.⁵

Cuadro 2

SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

CUENTA AHORRO INVERSION

Ejecución presupuestaria al 30/09/2004. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Concepto	ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL		FONDOS FIDUCIARIOS Y OTROS ENTES		TOTAL SPNF			
	2004	2003	2004	2003	2004	2003	Var.Interanual	
I- INGRESOS TOTALES	55.931	44.028	6.476	5.207	62.407	49.235	13.172	27%
- Ingresos Tributarios	43.885	31.364	1.829	1.315	45.714	32.679	13.035	40%
- Contribuciones a la Seguridad Social	9.153	7.204	1.909	1.483	11.062	8.687	2.375	27%
- Ingresos No Tributarios	1.245	1.117	1.981	1.470	3.225	2.586	639	25%
- Ventas de Bienes y Servicios	303	219	1	0	304	220	84	38%
- Rentas de la Propiedad	1.080	3.979	631	607	1.710	4.586	-2.876	-63%
- Transferencias Corrientes	194	58	0	0	194	58	136	234%
- Otros Ingresos	0	0	126	253	126	253	-127	-50%
- Superávit Operativo de Emp. Públicas	0	0	0	80	0	80	-80	-100%
- Recursos de Capital	72	86	0	0	72	86	-14	-16%
II- GASTOS PRIMARIOS	39.599	33.254	4.441	3.747	44.039	37.000	7.039	19%
- Remuneraciones	5.525	5.422	1.267	1.007	6.792	6.429	363	6%
- Bienes y Servicios	2.021	1.406	218	205	2.238	1.611	627	39%
- Prestaciones de la Seguridad Social	15.270	13.637	0	0	15.270	13.637	1.633	12%
- Transferencias Corrientes	13.025	10.582	2.606	2.291	15.631	12.873	2.758	21%
. Al sector privado	5.980	6.001	2.591	2.275	8.571	8.276	295	4%
. Provincias y MCBA	5.112	3.065	1	0	5.112	3.065	2.047	67%
. Universidades	1.563	1.375	0	0	1.563	1.375	188	14%
. Al sector externo	160	140	0	0	160	140	20	14%
. Otras	210	1	15	16	225	18	207	1164%
- Déficit Operativo de Emp. Públicas	0	0	1	0	1	0	1	
- Inversión Real Directa	822	482	63	51	885	533	352	66%
- Transferencias de Capital	2.053	1.690	178	84	2.231	1.773	458	26%
. A Provincias y Municipios	1.938	1.649	0	0	1.938	1.649	289	18%
. Resto	115	41	178	84	293	125	168	135%
- Inversión Financiera	877	30	0	0	877	30	848	2864%
- Otros Gastos	6	6	0	0	6	6	0	0%
III- RESULTADO PRIMARIO (I-II)	16.333	10.774	2.035	1.460	18.368	12.235	6.133	50%
IV- Intereses	4.337	5.279	440	454	4.800	5.733	-933	-16%
V- RESULTADO FINANCIERO (III-IV)	11.996	5.495	1.595	1.007	13.568	6.502	7.066	109%

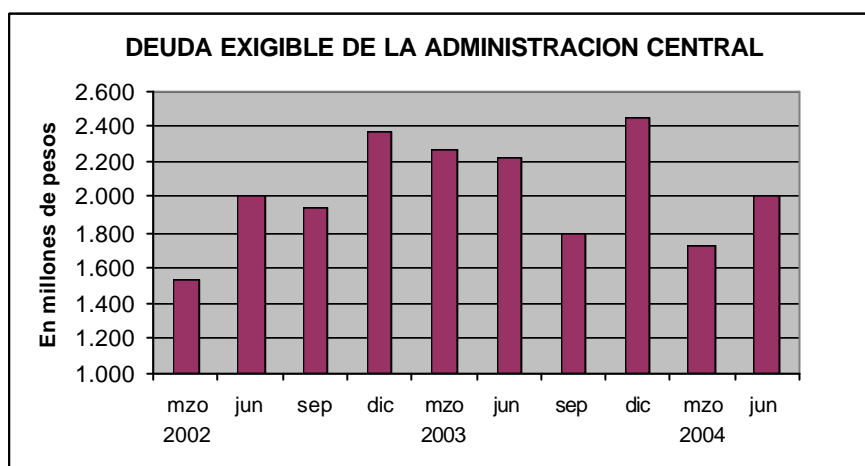
⁵ La AFIP, cuyos empleados gozan de una porción de su remuneración variable y ajustable por la recaudación, explicaría gran parte del incremento.

Los flujos fiscales en base caja y devengado pueden diferir cuando el Estado acelera o retrasa los pagos, dado un mismo nivel de devengamiento presupuestario de gastos. La deuda exigible, es decir, los gastos que han sido devengados pero que permanecen como obligaciones no canceladas por la Tesorería, vencidas o no, no forman parte del registro de la deuda pública.

En el período de nueve meses finalizado en septiembre, el gasto primario en su versión caja (ajustado) supera al gasto devengado en \$1.162 millones. Esta diferencia refleja principalmente la aceleración de los pagos y la consecuente disminución de la deuda exigible nacional, realizada a comienzos del año. En el caso de los pagos por jubilaciones y pensiones, la reducción de la deuda exigible se origina en el adelantamiento realizado en el cronograma de pagos de haberes.

Los datos del stock de deuda exigible (disponibles sólo para la Administración Central y hasta el primer semestre de este año), confirman que en el año 2004 hay una importante reducción respecto a los niveles de fines del año 2003. Este fenómeno, mucho más marcado en el primer trimestre del año, se reduce en los datos correspondientes al segundo trimestre, cuando las diferencias se vuelven relativamente más pequeñas.⁶

Gráfico 2



-Los intereses

Las cuentas públicas (tanto en su versión devengado como en la caja) computan a los gastos de intereses por los pagos efectivamente realizados, no por los devengados. La suspensión del pago de los servicios de una parte considerable de la deuda pública ha motivado gastos por intereses excepcionalmente bajos a lo largo del 2004, que hasta septiembre suman \$4.800 millones, casi \$1.000 millones por debajo de los pagos

⁶ A fin de junio, la diferencia interanual en el stock de deuda exigible de la administración central es de sólo \$200 millones.

registrados en igual período del año anterior.⁷ En el tercer trimestre del año, los pagos por intereses (\$1.610 millones) fueron un 13% inferiores a los registrados en el tercer trimestre del 2003.

Si consideramos el período de doce meses octubre 2003 – septiembre 2004, los gastos de intereses en su versión caja sumaron \$5.949 millones, equivalentes al 6,8% del total del gasto del SPNF (este porcentaje fue del 16% en el año 2000), y a sólo el 1,1% del total de la deuda pública.⁸ A modo de ejemplo, si los pagos efectivos anuales de intereses alcanzaran al 5% del total de la deuda, el resultado financiero superavitario se convertiría en un déficit de dos puntos del PIB, y estaría prácticamente equilibrado si se considera la quita nominal de los títulos de la deuda en default prevista por el gobierno nacional, con una relación Deuda Pública/PIB del 85%.⁹

-El resultado fiscal

El resultado fiscal primario devengado presupuestario del período enero – septiembre totalizó un superávit de \$18.368 millones. En las cifras base caja tal como se las presenta al FMI, que muestran un mayor nivel de gastos, el resultado primario totalizó \$16.828 millones, superando en un 110% a la meta acordada con el organismo. Comparando con el mismo período del año 2003, el resultado primario mejora un 50%.

Con pagos de intereses inferiores a los del año 2003, la mejora es aún mayor en el resultado financiero. En la versión del devengado presupuestario, el superávit financiero del período llega a \$13.568 millones (frente a \$6.502 millones del 2003), y en términos de caja FMI a \$12.414 millones, valores que superan ampliamente a los proyectados y a los registrados en el mismo período del año anterior.

Considerando el período octubre 2003 – septiembre 2004, y expresando las cifras con relación al PIB en pesos corrientes¹⁰, el resultado primario base caja del SPNF sigue en aumento, llegando a \$18.361 millones, equivalentes a 4,4% del PIB.

En la comparación con el período anual inmediato anterior, el superávit primario mejora 1,9 puntos, explicados por una mejora de 3,8 puntos del PIB en los ingresos fiscales, parcialmente compensado con un incremento de 1,9 puntos del PIB en los gastos primarios.¹¹

En función de proyecciones preliminares que ubican el resultado primario del conjunto de las provincias por encima de 1% del PIB, podemos estimar que el sector público consolidado obtuvo hasta septiembre un resultado fiscal primario cercano a 6% del PIB.

⁷ Como ya se mencionó, a los efectos de evitar duplicaciones en el consolidado con las provincias las cifras de caja presentadas por la Secretaría de Hacienda no incluyen los pagos de BOGAR, que sí aparecen en el devengamiento presupuestario.

⁸ Computando una deuda total de \$535.996 millones, o 181.202 millones de dólares de acuerdo a los datos oficiales al 30/06/2004.

⁹ El cálculo computa al total de la deuda registrada al 30/06/2004, incluyendo la deuda en proceso de reestructuración.

¹⁰ El PIB utilizado corresponde al promedio del PIB a precios corrientes de los cuatro trimestres respectivos. El PIB a precios corrientes del tercer trimestre del 2004 es una estimación propia.

¹¹ Debemos recordar que en este caso los gastos incluyen a la coparticipación federal de impuestos girada a las provincias.

La deuda pública y el análisis “debajo de la línea”

La evolución de los flujos fiscales en un período determinado debe ser consistente con el comportamiento de la deuda pública neta. En principio, un resultado financiero positivo debería traducirse en una mejora de la posición de deuda neta, mientras que un déficit debería reflejarse en un incremento de los pasivos públicos netos.

La información oficial disponible en materia de deuda pública llega a junio de 2004. Las estadísticas en base caja suministradas por el ministerio de Economía y Producción, disponibles hasta septiembre, incluyen la presentación de fuentes y aplicaciones financieras, que nos permiten -de manera parcial- completar el análisis sobre el impacto de los flujos fiscales de los primeros tres trimestres del año sobre los *stocks* de activos y pasivos del sector público no financiero.

En nuestro informe anterior, sustentado en las cifras de fuentes y aplicaciones financieras al 30 de junio, destacamos la aplicación del fuerte superávit fiscal obtenido en el primer semestre al incremento neto de la inversión financiera y, en menor medida, a la amortización neta de deuda, principalmente deuda en moneda extranjera.

Cuadro 3

EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA en el primer semestre del 2004 En millones de pesos

1	TOTAL DE DEUDA BRUTA AL 31/12/2003	Flujos		
		I Trim 2004	II Trim 2004	I Sem 2004
2	<i>Ajustes al Inicio</i>	298	-273	25
	a) Incrementos	17.784	4.668	22.452
	-Bonos	2.433	2.256	4.689
	-Multilaterales	10.729	1.133	11.863
	-Adelantos BCRA	4.591	1.230	5.821
	-Otros	31	49	80
	b) Amortizaciones	19.078	3.674	22.752
	-Bonos	2.893	1.011	3.904
	-Multilaterales	11.050	2.580	13.630
	-Adelantos BCRA	5.091		5.091
	-Otros	44	83	127
	c) Ajustes de Valuación	-9.150	17.232	8.082
	-Tipo de Cambio	-10.051	11.536	1.485
	-Incremento por CER	855	2.374	3.229
	-Cap. Bonos a reestructurar		3.177	3.177
	-Cap. préstamos garantizados y otros	46	145	191
	d) Atrasos por Intereses	3.339	3.141	6.480
3	Variación Total de Deuda (a+b+c+d)	-7.106	21.368	14.263
4	TOTAL DE DEUDA BRUTA AL 30/06/2004 (1+2+3)			535.996

Las cifras oficiales de la evolución de la deuda pública, sin embargo, nos muestran que entre fines del 2003 y junio del 2004 la deuda creció de \$521,7 a \$535 mil millones. Como se observa en el Cuadro 3, las operaciones de amortización superaron a las nuevas emisiones (hay pagos netos por \$1.767 millones a los organismos internacionales), pero no alcanzaron a compensar a los incrementos de la deuda derivados de los ajustes por el CER, la capitalización de intereses, los ajustes por diferencia de cambio, y el impacto de los atrasos provocados por la suspensión en el pago de los intereses de la deuda sujeta a reprogramación.¹²

Más allá del crecimiento nominal, la deuda pública expresada en términos del PIB a junio del 2004 cae a 128,6%, once puntos por debajo del registro de junio del año 2003. En dólares, la deuda suma 181 mil millones.

Los datos de usos y fuentes publicados hasta septiembre nos permiten extender parcialmente el análisis hasta el tercer trimestre del año. Las cifras, que se sintetizan en el Cuadro 4, nos muestran el impacto de la decisión oficial de suspender la negociación con el FMI, deteniendo los nuevos desembolsos y forzando importantes pagos netos a los organismos.

Cuadro 4

**RESULTADO PRIMARIO Y FINANCIERO
FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS**

Tercer Trimestre 2004

En millones de pesos corrientes

	<i>Tesoro</i>	<i>Otros Adm. Nac.</i>	<i>PAMI, AFIP, F.Fiduc.</i>	Total SPNF
RESULTADO PRIMARIO	2.658	1.697	627	4.982
RESULTADO FINANCIERO	1.079	1.674	619	3.371
FUENTES FINANCIERAS	6.323	951	496	7.770
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	2.780	43	236	3.059
- ENDEUD.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	3.542	837	260	4.639
. Endeudamiento en Moneda Local	1.633	0	260	1.893
. Endeudamiento en Moneda Extranjera	0	537	0	537
. Incremento Otros Pasivos	1.909	300	0	2.209
- CONTRIB. FIGURAT. PARA APLIC. FINANC.	1	71	0	72
APLICACIONES FINANCIERAS	7.402	2.625	1.115	11.141
- INVERSION FINANCIERA	2.363	2.550	932	5.845
- AMORT.DEUDAS Y DISM. OTROS PASIVOS	4.967	73	183	5.224
. Amortización en Moneda Local	2.190	0	183	2.373
. Amortización en Moneda Extranjera	2.762	73	0	2.835
. Disminución Otros Pasivos	16	0	0	16
- GASTOS FIGURAT. PARA APLIC. FINANC.	71	1	0	72

Las amortizaciones netas en moneda extranjera alcanzaron a \$2.300 millones en el tercer trimestre, concentradas fundamentalmente en el Tesoro. La porción del superávit fiscal correspondiente al Tesoro (sólo \$1.079 millones de un total de \$3.371 millones) no fue

¹² Vale la pena destacar que con independencia de las características de la oferta de canje a los acreedores, el registro de la deuda pública adiciona los atrasos de intereses al stock de deuda.

suficiente para cubrir los vencimientos, por lo que debió recurrirse a una disminución neta de la inversión financiera, a la utilización neta de la Cuenta Unica (fondos líquidos de otras jurisdicciones, imputados en la línea "Otros Pasivos") y a los adelantos del Banco Central (incluidos, junto con otras operaciones, en la línea "Endeudamiento en Moneda Local").¹³

En el primer trimestre del año la Tesorería redujo en \$500 millones el nivel de adelantos del Banco Central (el stock cayó de \$7.369 millones en diciembre 2003, a \$6.868 millones en marzo 2004), pero luego se registraron desembolsos netos de \$1.230 millones en junio, \$750 millones en agosto y \$750 millones en septiembre. En los primeros nueve meses del año el financiamiento del BCRA al Tesoro mediante adelantos se incrementó en 2.230 millones de pesos.¹⁴

Mientras la Tesorería debió recurrir al BCRA para hacer frente a sus obligaciones, el resto del SPNF aplicó el superávit financiero principalmente a incrementar sus niveles de inversión financiera. En términos consolidados, el superávit financiero base caja de \$3.371 millones obtenido en el tercer trimestre fue utilizado en un 83% para aumentos de inversión financiera, mientras que el 17% restante se aplicó para cancelaciones netas de deuda.

¹³ En el "Informe de Inflación" del 3er trimestre, el BCRA explica que los Adelantos Transitorios "... fueron utilizados para cubrir la diferencia entre desembolsos y amortizaciones de capital con las Instituciones Financieras Internacionales" y anticipa que "... la postergación de la segunda revisión <en realidad es la tercera> del acuerdo con el FMI que impide el desembolso de fondos, podría determinar la necesidad de mayor asistencia del BCRA al Gobierno Nacional."

¹⁴ Los adelantos transitorios han sido utilizados para obligaciones con los organismos multilaterales.

2- La Administración Nacional

Como se explica en el anexo metodológico, la Administración Nacional es parte del SPNF, e incluye al Tesoro Nacional, a los recursos afectados, a los organismos descentralizados y a las instituciones de la seguridad social. La Administración Nacional explica cerca del 89% del total de ingresos del SPNF, y el 91% de los gastos primarios.

Los recursos corrientes crecen un 27%, tasa de crecimiento que se eleva al 40% si excluimos el impacto de la reducción en las utilidades del Banco Central giradas al Tesoro.¹⁵ Pese a las ampliaciones del presupuesto de recursos y gastos realizadas en el trimestre, los porcentajes de ejecución de los ingresos corrientes al 30 de septiembre ascienden a 82% de crédito vigente, sumamente elevados para este período del año. Este indicador nos dice que los recursos efectivamente a recaudarse superarán a lo presupuestado, y anticipa la posibilidad de nuevas ampliaciones del presupuesto en lo que queda del año.

Cuadro 5

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 30/09/2004. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

	Ejec. acum. III Trim 2004	Ejec. Igual período 2003	Variación interanual	
TRIBUTARIOS	43.885	31.364	12.521	39,9%
<i>Ganancias</i>	12.030	7.337	4.693	64,0%
<i>Valor Agregado</i>	11.473	7.222	4.251	58,9%
<i>Internos</i>	1.126	795	332	41,8%
<i>Comercio exterior</i>	10.000	8.293	1.707	20,6%
<i>Combustibles</i>	2.351	2.276	75	3,3%
<i>Bienes Personales</i>	630	615	15	2,4%
<i>Monotributo Impositivo</i>	233	147	86	58,6%
<i>Ganancia Mínima Presunta</i>	484	506	-22	-4,3%
<i>Adicional Cigarrillos</i>	242	185	57	30,7%
<i>Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias</i>	4.805	3.639	1.166	32,1%
<i>Otros</i>	511	350	161	46,1%
CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	9.153	7.204	\$ 1.948,5	27,0%
OTROS RECURSOS CORRIENTES	2.862	5.471	-2.609	-47,7%
TOTAL RECURSOS CORRIENTES	55.900	44.039	11.860	26,9%
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	442	167	275	165,1%
TOTAL DE RECURSOS	56.342	44.206	12.136	27,5%

Dentro de los ingresos tributarios, que crecen un 40% interanual, sobresale el comportamiento del impuesto a las ganancias (64% de aumento) y del IVA (+59%).¹⁶ En

¹⁵ En el año 2003 fueron devengados \$3.500 millones de utilidades extraordinarias del BCRA, que se repitieron en el 2004.

¹⁶ Los recursos tributarios de la administración nacional registrados en la ejecución presupuestaria son los percibidos por la Tesorería General de la Nación y restantes entidades registrados en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Existen diferencias y desfases (que no son importantes y que se compensan durante el transcurso del año) con los datos divulgados por la Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal

un marco de incremento del empleo y de los salarios, los aportes y contribuciones sobre la nómina aumentan un 27% interanual.

-La composición del gasto primario

Analizando la evolución del gasto de la Administración Nacional por grandes rubros, observamos un importante aumento de las jubilaciones y pensiones, y de las transferencias a provincias y municipios. Si observamos la ejecución del gasto en las distintas jurisdicciones, surgen los siguientes aspectos para destacar:

- A nivel agregado, la Administración Nacional alcanza al 30 de septiembre un porcentaje de ejecución del gasto primario del 69,3%, apenas 0,8 puntos por encima de la ejecución registrada en igual período del año 2003.

Cuadro 6

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 30/09/2004. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

<i>Jurisdicción</i>	<i>Ejec. acum. III Trim 2004</i>	<i>En % del crédito</i>	<i>Ejec. Igual periodo 2003</i>	<i>Variación interanual en \$ en %</i>	
<i>Poder Legislativo Nacional</i>	330	71,1%	325	5	1,4%
<i>Poder Judicial de la Nacion</i>	516	69,4%	487	29	6,0%
<i>Ministerio Publico</i>	138	72,6%	111	27	24,4%
<i>Presidencia de la Nacion</i>	386	60,9%	428	-43	-10,0%
<i>Jefatura de Gabinete de Ministros</i>	104	46,5%	72	32	44,6%
<i>Ministerio del Interior</i>	2.314	64,9%	2.447	-133	-5,4%
<i>Ministerio de Rel. Ext., Com. Int. y Culto</i>	498	74,8%	417	81	19,4%
<i>Ministerio de Justicia, Seguridad y DD HH</i>	309	63,2%	265	44	16,7%
<i>Ministerio de Defensa</i>	3.358	71,7%	3.145	213	6,8%
<i>Ministerio de Economía y Producción</i>	545	54,5%	479	66	13,9%
<i>Ministerio de Plan.Federal, Inv. Pública y Servicios</i>	3.119	62,6%	1.477	1.643	111,2%
<i>Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnología</i>	2.975	73,5%	2.181	794	36,4%
<i>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i>	18.725	70,8%	17.377	1.347	7,8%
<i>Ministerio de Salud</i>	946	59,9%	713	233	32,6%
<i>Ministerio de Desarrollo Social</i>	1.551	58,8%	1.085	466	43,0%
<i>Gastos y Comisiones Deuda Pública</i>	108	46,6%	58	50	87,0%
<i>Obligaciones a cargo del Tesoro</i>	4.506	78,1%	2.806	1.700	60,6%
GASTO PRIMARIO	40.428	69,3%	33.874	6.554	19,3%
<i>Intereses</i>	4.360	65,2%	5.279	-919	-17,4%
TOTAL GENERAL	44.788	68,9%	39.153	5.635	14,4%

para el mismo período con base a datos de AFIP, ya que estos computan lo percibido por las cuentas del organismo recaudador, que luego gira los fondos a las diferentes jurisdicciones (Nación, Provincias, etc. Por otra parte, la AFIP retiene parte de los fondos como recursos propios, que no ingresan a la Tesorería aunque si forman parte del total de ingresos del SPNF.

- Se destaca el fuerte aumento del gasto en el ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (111%, \$1.643 millones). Parte de este aumento está explicado por las transferencias realizadas para financiar la adquisición de fuel oil venezolano, y préstamos otorgados al Fondo Unificado Eléctrico para la estabilización de tarifas eléctricas. También crecieron los gastos en la Dirección Nacional de Vialidad -especialmente en los proyectos financiados mediante transferencias provenientes del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte-, en el plan de reactivación de viviendas del FONAVI, y otros programas de la Secretaría de Obras Públicas.
- La Presidencia de la Nación y el ministerio del Interior son, junto con el pago de intereses de la deuda pública, las únicas jurisdicciones que reducen su gasto entre 2003 y 2004.¹⁷
- Se registra un fuerte aumento del gasto en la jurisdicción “Obligaciones a Cargo del Tesoro” (61%, 1.700 millones de pesos). Los incrementos responden a mayores transferencias para la Coparticipación Federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la provincia de Tierra del Fuego.¹⁸ También se incrementaron los subsidios a empresas públicas (Yacyretá, LAFSA), a sectores económicos (Transporte Eléctrico Federal y Concesionario Ferrocarril General Belgrano), y hubo un aporte de capital al Banco Mundial.

El aumento del peso de esta jurisdicción en el total del gasto de la Administración Nacional (del 7% al 10% entre 2003 y 2004) no constituye una buena señal desde el punto de vista del manejo de los fondos públicos.

- El ministerio de Desarrollo Social ha recibido un fuerte aumento de su presupuesto de gastos en el 2004 respecto al año anterior, pero parece no poder administrarlo en forma eficiente: sigue mostrando importantes problemas para ejecutar su presupuesto. Su porcentaje de ejecución al 30 de septiembre no llega al 59%, siete puntos por debajo al registrado en igual fecha del año previo.

Como vemos en el Cuadro 7, el bajo nivel de ejecución está fuertemente influenciado por lo sucedido en el área de las pensiones no contributivas, que explica casi la mitad del crédito presupuestario de la jurisdicción, y que presenta un bajo porcentaje de ejecución (56,4%).¹⁹ En el área misma del ministerio, hay una baja ejecución de programas con financiamiento BID/Banco Mundial, como el de Atención de Grupos Vulnerables.

¹⁷ Cabe destacar que, a los efectos de la comparación, en el Cuadro 6 se han ajustado las cifras por los cambios jurisdiccionales realizados, como el traspaso de las fuerzas de seguridad del ministerio de Justicia al ministerio del Interior, o el de la secretaría de Deportes de la Presidencia a la Jefatura de Gabinete.

¹⁸ Estas transferencias, que evolucionan en función de la recaudación, están incluidas en el presupuesto nacional pese a formar parte del esquema de coparticipación.

¹⁹ El gasto en pensiones no contributivas, administrado por la Comisión de Pensiones, incluye las pensiones otorgadas a beneficiarios contemplados en distintas leyes (vejez, madres solteras, etc.), y también las pensiones graciables otorgadas por los legisladores nacionales, así como los gastos asociados (planes de salud).

Cuadro 7

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE

Ejecución presupuestaria al 30/09/2004. Base devengado.

En millones de pesos

	<i>Crédito inicial</i>	<i>Crédito vigente al 30/09/2004</i>	<i>Ejec. acum. III Trim 2004</i>	<i>% de Ejecución</i>
Consejo Nacional del Menor	120	130	78	59,7%
Int.Nac.de Asociativismo y Economía Social	8	8	5	66,1%
Int.Nac.de Asuntos Indígenas	13	13	4	31,0%
Ministerio Desarrollo Social	2.427	2.489	1.464	58,8%
-Actividades Centrales	23	27	17	62,3%
-Pensiones No Contributivas	1.225	1.225	691	56,4%
-Atención Grupos Vulnerables	621	637	364	57,2%
-Seguridad Alimentaria	521	491	329	67,1%
-Resto	38	109	63	57,7%
TOTAL	2.568	2.640	1.551	58,8%

3- Modificaciones al presupuesto vigente y otras medidas

Como comentamos en nuestro informe anterior, la evolución positiva de los recursos públicos motivó medidas del Poder Ejecutivo para aumentar los ingresos y gastos presupuestarios, fundamentalmente la Decisión Administrativa 199/04, y el Decreto de Necesidad de Urgencia 917/04, que incrementó los recursos en \$5.323 millones, y los gastos en \$4.275 millones.

El siguiente cuadro muestra como la Administración Nacional experimentó un importante aumento del presupuesto de gastos en el tercer trimestre del año, que llevó el crédito total a \$65.033 millones, un 9% por encima del monto aprobado originalmente por el Congreso. Dejando de lado los movimientos en los ministerios de Justicia y de Interior (motivados principalmente por el traspaso de las fuerzas de seguridad), vemos que los principales aumentos del gasto presupuestado se concentran en el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (por mayores créditos para el ANSES), en Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y en Obligaciones a Cargo del Tesoro.

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Crédito vigente presupuesto 2004

Jurisdicción	Crédito inicial	Crédito vigente al 30/06/2004	Crédito vigente al 30/09/2004	Modificaciones presupuestarias
Poder Legislativo Nacional	437	439	464	25
Poder Judicial de la Nación	726	728	743	15
Ministerio Publico	162	162	190	28
Presidencia de la Nacion	600	605	633	28
Jefatura de Gabinete de Ministros	182	178	223	45
Ministerio del Interior	3.324	228	3.569	3.341
Ministerio de RR.EE., Com.Internacional y Culto	631	594	666	72
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	455	3.585	489	-3.096
Ministerio de Defensa	4.491	4.606	4.682	77
Ministerio de Economía y Producción	886	898	1.004	106
Ministerio de Plan. Federal, Inversión Pública y Servicios	3.591	4.203	5.110	907
Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnología	3.698	3.698	4.054	356
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	25.297	25.284	26.443	1.159
Ministerio de Salud	1.456	1.576	1.578	3
Ministerio de Desarrollo Social	2.568	2.578	2.640	62
Servicio de la Deuda Publica	6.751	6.751	6.751	0
Obligaciones a cargo del Tesoro	4.456	4.547	5.793	1.247
TOTAL GENERAL	59.710	60.659	65.033	4.373

Mediante el **Decreto de Necesidad y Urgencia 1332/04**, del 30 de septiembre, el Poder Ejecutivo incorporó recursos y gastos al presupuesto por \$15.560.685 derivados de la venta de las acciones de Inmarsat que eran propiedad del Estado Nacional. Tal como indica la ley N° 23.966, el 30% de los ingresos fueron destinados al ANSES, mientras que el 70% restante (\$10.892.480) fue asignado al programa 58 del ministerio de Planificación Federal, con destino a la iniciativa "Programa Nacional de la Sociedad de la Información", antes conocido como "Argentina Internet para Todos".²⁰

²⁰ Las planillas de la medida incorporan los \$10.892.489 de aumento de gastos en una única partida "globo" identificada como "transferencias a empresas privadas". El Programa Nacional de la Sociedad de la Información sería una de esas "zonas grises" del universo presupuestario argentino, en donde pueden administrarse fondos públicos sin el control establecido por la ley de administración financiera.

Por **Resolución SH 221 del 14/10**, y en base a la Decisión Administrativa 2/2004 (respaldada a su vez en la ley de Presupuesto del ejercicio), la secretaría de Hacienda dispuso la transferencia al Tesoro de \$195 millones correspondientes a recursos remanentes del ejercicio 2003 existentes en un conjunto de jurisdicciones de la Administración Nacional. La medida no altera el resultado consolidado del sector público (algunas áreas desacumulan fondos para transferirlos a otra), pero mejora la posición del Tesoro.²¹

²¹ De este modo, el Tesoro se “apropia” de los superávits del año 2003 de cada una de las jurisdicciones incluidas en la medida.

Apartado “A”

Las facultades del Jefe de Gabinete

La inclusión en el proyecto de ley de Presupuesto 2005 enviado al Congreso de facultades extraordinarias para el Poder Ejecutivo en materia de ejecución presupuestaria ha motivado un intenso debate. La ejecución del presupuesto actualmente vigente nos permite evaluar algunos ejemplos sobre cómo hace uso el Ejecutivo de esas facultades.

Una primera discusión se refiere al artículo 37 de la ley de administración financiera, que establece límites a las modificaciones presupuestarias durante la ejecución. Los siguientes son ejemplos de decisiones administrativas en las que el Jefe de Gabinete hizo uso de la “no sujeción” a esos límites que le otorgó la ley de presupuesto 2004.

D.A. 444/04, del 20/9. *Se aumentaron en \$582.000 los gastos de la Secretaría de Turismo y de Parques Nacionales, financiados con una reducción por el mismo monto de las aplicaciones financieras. La operación, que provoca un aumento del déficit fiscal, está explícitamente prohibida por la ley de administración financiera.*

D.A. 446/04, del 20/9. *Se modificaron créditos dentro de la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro por \$2.954.112, cambiando la finalidad. El cambio de finalidad no está permitido por la ley de administración financiera.*

D.A. 448/04, del 20/9. *Amén de una amplia redistribución de los gastos de la Dirección Nacional de Vialidad, esta medida incrementa el presupuesto de gastos del Organismo Regulador de Seguridad de Presas reduciendo las aplicaciones financieras. Se trata del mismo caso comentado en la D.A. 444/04.*

D.A. 504/04, del 12/10. *Aumenta los gastos corrientes del Consejo de la Magistratura en \$81.700.000, financiado con una reducción de las aplicaciones financieras.*

D.A. 508/04, del 15/10. *Incrementa el presupuesto de gastos de capital de la Corte Suprema en \$2.660.000 reduciendo las aplicaciones financieras en el mismo monto.*

Finalmente, la D.A. 531/04, del 28/10, incrementa el presupuesto de la secretaría de Cultura en \$3.800.000, reasignando recursos originalmente asignados al Ente Binacional Yacyreta, dentro de la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro. Se trata de una operación que vulnera las restricciones establecidas en un artículo de la ley complementaria permanente de Presupuesto que impide el Ejecutivo reasignar créditos de la jurisdicción “Obligaciones a Cargo del Tesoro” a otras jurisdicciones. Mediante el D.N.U. 917/04 de julio pasado, el Poder Ejecutivo suspendió la aplicación de esta limitación para el ejercicio 2004, y esta facultad excepcional ha sido incluida también en la ley de Presupuesto 2005.

ANEXO I

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:

- a) **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.
- b) **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.

-Las cuentas con el FMI

Las cuentas con el FMI se realizan sobre base caja y, como fue mencionado, incluyen a los fondos de la coparticipación federal de impuestos correspondientes a las provincias. En muchos casos, existen otras diferencias de criterio entre la forma en que se imputan los gastos y los recursos en el programa con el Fondo, y la metodología de registro del sistema de administración financiera de la Argentina. Un caso habitual de discrepancias suela ser las relaciones entre el BCRA y el Tesoro, pagos extrapresupuestarios que el FMI exige incluir en el programa, y otras cuestiones puntuales. De allí que sea necesario

“ajustar” las cifras de la presentación base caja para realizar comparaciones válidas entre una y otra forma de presentar las cifras.

-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).