

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

**Cuarto Trimestre del 2004**

**A S A P**

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

---

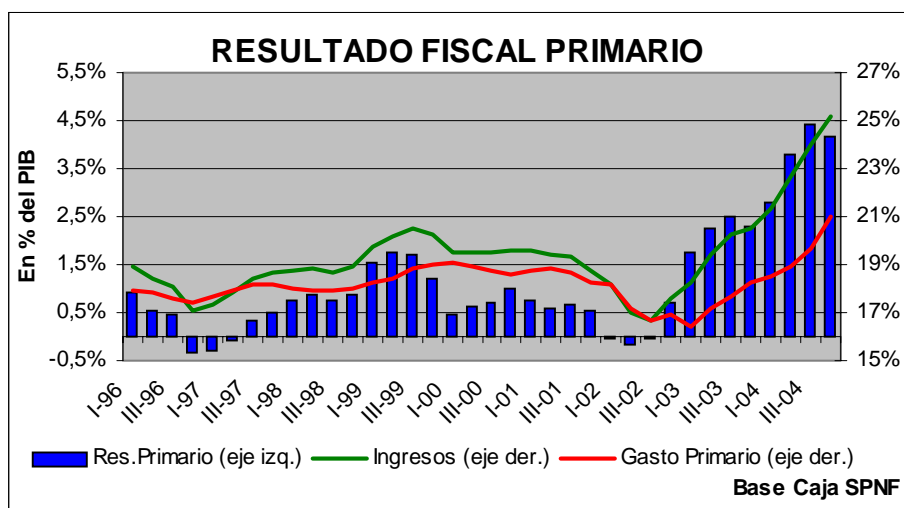
**Febrero de 2004**

## Síntesis

Si bien el año 2004 cerró con un resultado fiscal primario nacional (Base Caja) anual récord de 3,9 puntos del PIB, durante el cuatro trimestre del año se quebró la tendencia sostenida de mejora del resultado fiscal primario observada desde hace varios trimestres. El deterioro de las cuentas públicas se concentró en diciembre, cuando se registró un déficit primario de 2.063 millones de pesos, luego de resultados positivos en octubre y noviembre.

En gran medida, lo sucedido en diciembre respondió a una estrategia deliberada del gobierno, que buscó “suavizar” parcialmente el superávit primario del año. Hasta noviembre, el resultado fiscal primario anual móvil alcanzaba 4,3% del PIB.

Gráfico 1



El deterioro de las cuentas de diciembre –un mes estacionalmente complicado para el fisco por el pago de aguinaldos en salarios y jubilaciones- fue producido tanto en los ingresos como en los gastos. En los ingresos, el diferimiento de los anticipos del impuesto a las ganancias del mes redujo lo recaudado por ese tributo a poco más de \$1.000 millones, frente a un promedio mensual de cerca de \$1.700 millones observado entre julio y noviembre. El gasto primario de caja (neto de la coparticipación) llegó en diciembre a un valor récord de \$8.765 millones, un 57% por encima del valor de noviembre, y un 42% arriba de diciembre del año 2003.

El interrogante con el aumento de gastos es determinar en que medida se trata de cuestiones estacionales y/o pagos de una única vez, o de incrementos permanentes que afectarán a las cuentas en el futuro. De no mediar una evolución de los recursos favorable, diciembre puede ser visto como un punto de inflexión, a partir del cual el superávit fiscal permanecerá estable, o con una leve tendencia declinante.

Pese al resultado superavitario y a que se produjo una amortización neta de deuda con el FMI, la deuda pública siguió en ascenso en el tercer trimestre, impulsada por los ajustes por CER, la capitalización de intereses, la variación de cambios y los atrasos. De acuerdo a las estimaciones preliminares, en el último trimestre el déficit financiero provocado por el

rojo de diciembre habría alimentado nuevos incrementos del stock de deuda pública, que en el 2005 deberá ajustarse a los resultados del canje de la deuda en *default*.

En el último trimestre del año, el Ejecutivo instrumentó numerosas medidas de modificación del presupuesto. La más importante, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1.687 del 3 de diciembre, incorporó casi \$3.900 millones al presupuesto de recursos, y \$2.400 millones al presupuesto de gastos. Una de las áreas más consideradas por el incremento de gastos fue “Obligaciones a Cargo del Tesoro”, una jurisdicción administrada por la Secretaría de Hacienda pero que no maneja gastos de dicha secretaría. En dicha jurisdicción se contemplan gastos para atender transferencias a provincias (por ajustes al esquema de coparticipación) y a una amplia lista de entidades públicas y privadas como TELAM, Lafsa, Yacyreta, INVAP, etc.

Adicionalmente, la jurisdicción “Obligaciones a Cargo del Tesoro” ha sido utilizada como una herramienta para localizar créditos presupuestarios que luego se utilizan para resolver casos puntuales de insuficiencia de créditos. En las últimas semanas del año, el Jefe de Gabinete dispuso una sucesión de medidas en las que se reforzaba el crédito de gastos de diversas áreas (Cultura, Interior, Trabajo, Defensa, etc.) reasignando fondos del presupuesto de “Obligaciones a Cargo del Tesoro”.

## 1- El Sector Público No Financiero<sup>1</sup>

La ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF) –Base Caja-<sup>2</sup> durante el año 2004 registró recursos por \$82.150 millones, gastos por \$70.492 millones, y un resultado financiero positivo de \$11.658 millones. El resultado primario de caja (que excluye a los pagos de intereses) resultó positivo en \$17.361 millones, muy por encima de la meta comprometida en el programa Stand By acordado con el Fondo Monetario Internacional, en suspenso desde septiembre pasado.<sup>3</sup>

*Cuadro 1*

### SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO CUENTA AHORRO INVERSION sintetizada

Ejecución presupuestaria enero - diciembre 2004

(en millones de \$ corrientes)

	<b>Base</b>	
	Caja (a)	Caja Ajustado (b)
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	104.968	82.012
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	87.656	64.700
<b>RESULTADO ECONOMICO (Ahorro/Desahorro = I - II)</b>	17.312	17.312
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	138	138
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	5.792	5.792
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	105.106	82.150
<b>TOTAL DE GASTOS</b>	93.448	70.492
<b>RESULTADO FINANCIERO</b>	<b>11.658</b>	<b>11.658</b>
<b>Gasto Primario</b>	87.745	64.789
<b>RESULTADO PRIMARIO</b>	<b>17.361</b>	<b>17.361</b>

(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

El buen desempeño de las cuentas públicas es explicado por una evolución muy favorable de los ingresos, en especial de los tributarios, que crecieron un 36% interanual.

El gasto primario (sin incluir a las transferencias automáticas por coparticipación) aumentó a un ritmo menor al de los ingresos (23%), permitiendo la mejora en el resultado antes mencionada.

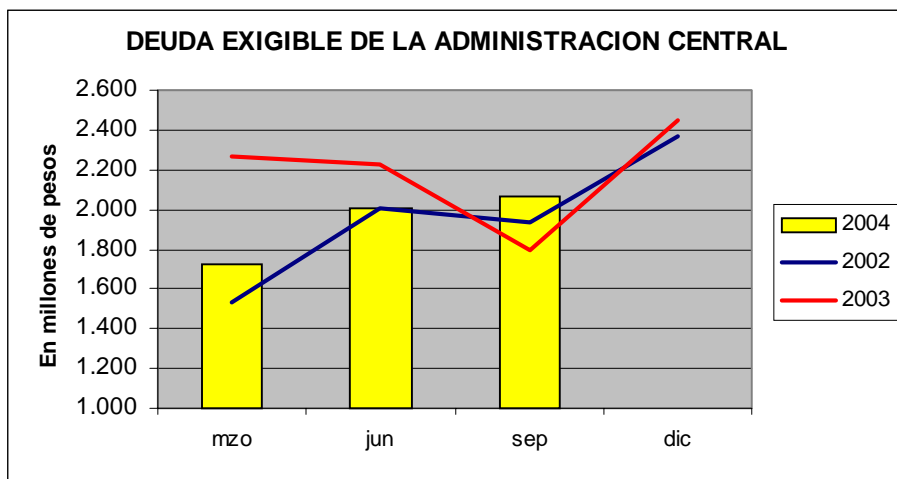
<sup>1</sup> En el Anexo 1 se describe la composición y el alcance jurisdiccional del SPNF, así como la diferencia entre la presentación caja y devengado.

<sup>2</sup> En el presente informe no se suministran datos de ejecución en base devengado para el SPNF por no disponerse a la fecha de dicha información.

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

En cuanto al ritmo de los pagos, los datos del stock de deuda exigible (disponibles sólo para la Administración Central y hasta septiembre), muestran que a pesar de que se presentó una fuerte reducción de la misma a principios del 2004, ha venido creciendo a lo largo del año, mostrando a septiembre un nivel levemente superior al existente en igual mes del año anterior.

**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. Con el grueso de la deuda en cesación de pagos, el gasto en intereses del año 2004 totalizó sólo \$5.703 millones, un 17% inferior al gasto del año 2003. En el último trimestre del año, los pagos por intereses (\$1.283 millones) fueron un 16% menores a los registrados en el cuarto trimestre del 2003.

Los datos anuales del 2004 nos muestran que el pago de intereses representó sólo el 8,1% del total de gastos nacionales (SPNF Base Caja, sin incluir la coparticipación), cuando en 2003 el mismo porcentaje alcanzó el 11,6%. En términos del total de la deuda pública (con datos a septiembre, que incluyen a la deuda sujeta a reestructuración), el pago de intereses alcanza una tasa efectiva de sólo 1% anual.

De aquí en adelante, es de esperar que el peso de los intereses en las cuentas públicas vaya lentamente en ascenso. En el 2005, de concluir favorablemente el proceso de canje iniciado en enero, de los nuevos bonos deberán pagarse no sólo los intereses del año, sino los que se devengaron durante el 2004. Además, las propias características de los bonos nuevos implican pagos crecientes de intereses a lo largo del tiempo.<sup>4</sup>

### **-El resultado fiscal**

<sup>4</sup> Los cupones del Bono Par son crecientes, y en el Descuento la porción de los intereses que se capitaliza disminuye.

El resultado fiscal primario del año 2004 totalizó un superávit de \$17.361 millones, superando ampliamente al resultado del año anterior (\$8.688 millones), y a la meta acordada en el programa con el FMI, de \$10.000 millones. Expresando las cifras con relación al PIB en pesos corrientes, el resultado primario base caja del SPNF equivale a 3,9% del PIB. Con un primario adicional de las provincias que de acuerdo a declaraciones oficiales alcanzaría 1,5 puntos del PIB, el resultado fiscal primario consolidado llegó a un nivel récord de 5,4% del PIB.

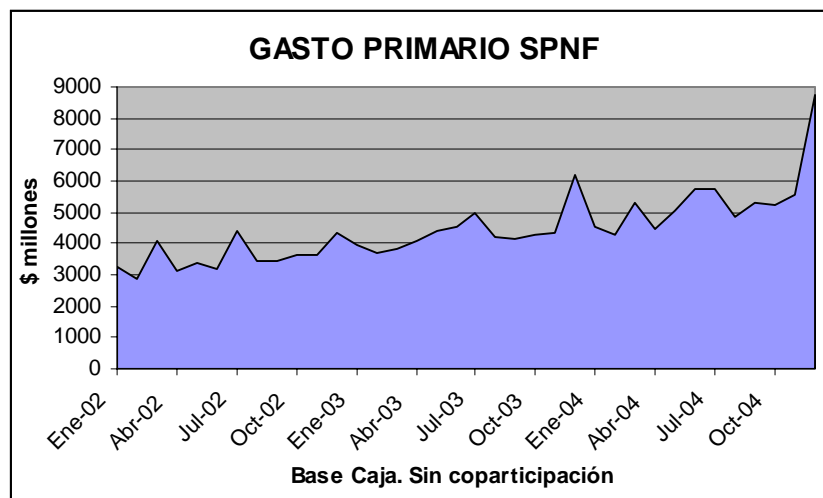
En cuanto al resultado financiero, los pagos de intereses en descenso respecto al año 2003 implicaron una mejora aún mayor en el resultado financiero, que totalizó \$11.658 millones frente a sólo \$1.805 millones del 2003.

### -El resultado del cuatro trimestre del 2004

Más allá de lo que muestran las cifras anuales, es oportuno analizar lo sucedido en el cuarto trimestre del 2004, período en el que se quebró la tendencia sostenida de mejora del resultado fiscal primario trimestral observada desde el año 2003. Mientras los ingresos se desaceleraron, el gasto aumentó su ritmo de crecimiento, erosionando el superávit. En términos de resultado financiero, las cuentas del último trimestre del año son las de pero desempeño desde el tercer trimestre del año 2002.

El deterioro de las cuentas públicas se concentró en diciembre, cuando se registró un déficit primario de \$2.063 millones, luego de resultados positivos en octubre y noviembre. En gran medida, lo sucedido en diciembre responde a una estrategia deliberada del gobierno nacional, que previendo un sobrecumplimiento de la meta del superávit de 3% del PIB, destinó el excedente para beneficiar principalmente a jubilados y otros sectores de menores ingresos, y adelantó el pago del medio aguinaldo y difirió anticipos del impuesto a las ganancias. Con los datos de doce meses móviles al mes de noviembre, el resultado fiscal primario alcanzaba a \$19.200 millones, equivalentes a 4,3% del PIB, y en diciembre se redujo a los \$17.361 millones (3,9 puntos del PIB) comentados previamente.

Gráfico 3



El deterioro de las cuentas de diciembre –un mes estacionalmente complicado para el fisco por el pago de aguinaldos en salarios y jubilaciones- fue producido tanto en los

ingresos como en los gastos. En los ingresos, el diferimiento de los anticipos del impuesto a las ganancias del mes redujo lo recaudado por ese tributo a poco más de \$1.000 millones, frente a un promedio mensual de cerca de \$1.700 millones observado entre julio y noviembre. El impacto de la menor recaudación de ganancias afectó los ingresos del Tesoro y de la Seguridad Social, y el total de ingresos corrientes del SPNF resultó levemente por debajo al observado en noviembre.

Pero el impacto mayor fue en los gastos. El gasto primario de caja (neto de la coparticipación) llegó en diciembre a un valor récord de \$8.765 millones, un 57% por encima del valor de noviembre, y un 42% arriba de diciembre del año 2003.

El interrogante con el aumento de gastos es determinar en que medida se trata de cuestiones estacionales y/o pagos de una única vez (como el subsidio extraordinario de \$200 a los beneficiarios del sistema jubilatorio), o de incrementos permanentes que afectarán a las cuentas en el futuro, como los aumentos de jubilaciones y salarios, mayores transferencias del Fondo de Incentivo Docente, nuevos gastos de capital, etc.

Puede estimarse que a lo sumo dos tercios del deterioro de \$1.800 millones que experimentó el resultado primario entre diciembre del 2003 y diciembre del 2004 responde a diferimientos y pagos excepcionales, siendo el tercio restante producto de mayores gastos que continuarán incidiendo en el futuro sobre las cuentas fiscales. En este sentido, de no mediar una evolución de los recursos muy favorable, diciembre puede ser visto como un punto de inflexión, a partir del cual el superávit permanecerá estable, o con una leve tendencia declinante.

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

La información oficial disponible de deuda pública del tercer trimestre del 2004 confirmó la tendencia comentada en nuestro informe anterior: pese a la utilización del superávit financiero para la cancelación neta de deuda (principalmente con los organismos multilaterales), los ajustes por el CER, las variaciones de cambio, y los atrasos de intereses más que compensaron el efecto de las amortizaciones netas, provocando un nuevo incremento del total de deuda, que en términos brutos trepó a \$544 mil millones.

**Cuadro 2**

**EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA  
Tercer trimestre del 2004  
En millones de pesos**

<b>1</b>	<b>TOTAL DE DEUDA BRUTA AL 30/06/2004</b>	<b>535.996</b>
		<b>Flujos</b>
<b>2</b>	<i>Ajustes al Inicio</i>	97
	<b>a) Incrementos</b>	<b>2.584</b>
	-Bonos	376
	-Multilaterales	652
	-Adelantos BCRA	1.500
	-Otros	56
	<b>b) Amortizaciones</b>	<b>4.136</b>
	-Bonos	1.231
	-Multilaterales	2.873
	-Adelantos BCRA	
	-Otros	32
	<b>c) Ajustes de Valuación</b>	<b>7.124</b>
	-Tipo de Cambio	5.369
	-Incremento por CER	1.681
	-Cap.Bonos a reestructurar	21
	-Cap.préstamos garantizados y otros	53
	<b>d) Atrasos por Intereses</b>	<b>2.387</b>
<b>3</b>	<b>Variación Total de Deuda (a+b+c+d)</b>	<b>7.959</b>
<b>4</b>	<b>TOTAL DE DEUDA BRUTA AL 30/09/2004 (1+2+3)</b>	<b>544.052</b>

En contraste con lo sucedido en los trimestres anteriores, el cuarto trimestre cerró con un resultado financiero negativo de \$756 millones. Como muestra el cuadro 3, el déficit financiero se concentró fuera del Tesoro, principalmente en la Seguridad Social, que soportó gastos elevados por los aguinaldos, e ingresos disminuidos por el diferimiento de los anticipos de Ganancias. La Seguridad Social enfrentó el déficit con una disminución de sus activos financieros, es decir, apelando a fondos ahorrados en meses anteriores.

El Tesoro logró un superávit financiero de \$1.269 millones, pero frente a la suspensión del programa con el FMI, debió enfrentar las amortizaciones de deuda sin financiamiento, por lo que debió recurrir a un incremento del endeudamiento en moneda local, básicamente utilizando mayores adelantos del Banco Central.



**Cuadro 3****RESULTADO PRIMARIO Y FINANCIERO  
FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS**

Cuarto Trimestre de 2004

En millones de pesos corrientes

	<i>Tesoro</i>	<i>Otros Adm. Nac.</i>	<i>PAMI, AFIP, F.Fiduc.</i>	<b>Total SPNF</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO</b>	<b>2.510</b>	<b>-2.434</b>	<b>456</b>	<b>532</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO</b>	<b>1.269</b>	<b>-2.459</b>	<b>433</b>	<b>-756</b>
<b>FUENTES FINANCIERAS</b>	<b>10.533</b>	<b>5.523</b>	<b>457</b>	<b>16.513</b>
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	2.232	4.369	156	6.757
- ENDEUD.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	8.066	1.039	301	9.406
. Endeudamiento en Moneda Local	5.988	0	301	6.289
. Endeudamiento en Moneda Extranjera	0	739	0	739
. Incremento Otros Pasivos	2.077	300	0	2.378
- CONTRIB. FIGURAT. PARA APLIC. FINANC.	235	114	0	350
<b>APLICACIONES FINANCIERAS</b>	<b>11.802</b>	<b>3.064</b>	<b>891</b>	<b>15.757</b>
- INVERSION FINANCIERA	2.384	2.721	778	5.883
- AMORT.DEUDAS Y DISM. OTROS PASIVOS	9.304	108	113	9.524
. Amortización en Moneda Local	2.611	0	102	2.714
. Amortización en Moneda Extranjera	3.342	107	10	3.459
. Disminución Otros Pasivos	3.351	0	0	3.351
- GASTOS FIGURAT. PARA APLIC. FINANC.	114	235	0	350

## 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 90% del total de ingresos y gastos primarios del SPNF.

**Cuadro 4**

### ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

#### RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2004. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

	Recurso Inicial	Modificaciones	Recurso Vigente	Ejec. acum. Diciembre 2004	% Ejecución	Ejec. Igual período 2003	Variación interanual	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(6) = (4) / (3)	(7)	(4)-(7)	(8) / (7)
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>46.588</b>	<b>9.795</b>	<b>56.383</b>	<b>57.769</b>	<b>102%</b>	<b>42.710</b>	<b>15.059</b>	<b>35%</b>
Ganancias	10.532	2.691	13.223	13.223	100%	9.677	3.546	37%
Valor Agregado	11.420	2.201	13.621	13.621	100%	9.844	3.777	38%
Internos	1.203	189	1.392	1.392	100%	1.154	237	21%
Derechos de Importación	2.312	521	2.832	2.832	100%	2.155	677	31%
Derechos de Exportación	8.647	1.219	9.866	9.866	100%	8.446	1.420	17%
Combustibles	3.084	243	3.327	3.327	100%	3.073	255	8%
Bienes Personales	717	67	784	784	100%	702	82	12%
Montributo Impositivo	247	116	363	349	96%	198	151	76%
Ganancia Mínima Presunta	686	-60	625	594	95%	672	-78	-12%
Adicional Cigarrillos	297	60	357	336	94%	241	95	39%
Débitos y Créditos en Cuentas Bancar	5.569	975	6.544	6.484	99%	4.933	1.550	31%
Otros	1.874	1.574	3.448	4.962	144%	1.615	3.347	207%
<b>CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>10.587</b>	<b>1.077</b>	<b>11.664</b>	<b>12.188</b>	<b>104,5%</b>	<b>10.029</b>	<b>2.159</b>	<b>22%</b>
<b>OTROS RECURSOS CORRIENTES</b>	<b>4.170</b>	<b>227</b>	<b>4.397</b>	<b>3.608</b>	<b>82,1%</b>	<b>6.026</b>	<b>-2.418</b>	<b>-40%</b>
<b>TOTAL RECURSOS CORRIENTES</b>	<b>61.345</b>	<b>11.099</b>	<b>72.444</b>	<b>73.565</b>	<b>101,5%</b>	<b>58.765</b>	<b>14.800</b>	<b>25%</b>
<b>TOTAL RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>669</b>	<b>200</b>	<b>869</b>	<b>722</b>	<b>83,0%</b>	<b>196</b>	<b>526</b>	<b>268%</b>
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>62.014</b>	<b>11.299</b>	<b>73.314</b>	<b>74.287</b>	<b>101,3%</b>	<b>58.961</b>	<b>15.326</b>	<b>26%</b>

Fuente: SIDIF, incluyendo Fondo Compensador de Asignaciones Familiares por su valor bruto y fondos afectados a provincias, registrados con posterioridad

Fecha de corte de la información: 10/02/05.

Durante el 2004, los recursos corrientes y de capital crecieron un 26% respecto al año anterior, pese al impacto de la caída en el nivel de las utilidades del Banco Central

giradas al Tesoro (registradas en la línea "Otros Recursos Corrientes" en el cuadro 4.<sup>5</sup> Pese a las ampliaciones realizadas, la ejecución final del presupuesto de recursos superó al presupuesto en un 1,3% , con el excedente concentrado en los recursos corrientes.

Los ingresos corrientes de la administración nacional aumentaron un 35%, con un comportamiento muy positivo del IVA (38%) y del impuesto a las ganancias (37%). Los ingresos por recaudación del IVA crecieron muy por encima del incremento de precios y de la actividad económica, reflejando, presumiblemente, mejoras en la administración tributaria.

En el impuesto a las ganancias, el aumento de la recaudación se concentró en las sociedades, con un fuerte impacto del saldo ingresado en mayo por algunas compañías (principalmente petroleras), que llevó a la recaudación a un máximo histórico de \$5.432 millones en ese mes. El fuerte aumento de las declaraciones juradas de mayo también impactó positivamente sobre los anticipos pagados a partir de junio. En el tercer trimestre, los ingresos por anticipos de sociedades crecieron un 139% respecto a lo recaudado por igual concepto en el mismo período del 2003. Este efecto positivo se extendió al último trimestre del año, y también a los primeros meses del 2005.

Los ingresos por las retenciones a la exportación, enteramente apropiados por el fisco nacional, crecieron un 17% en el 2004. Los datos desagregados, disponibles hasta septiembre del 2004, muestran que el incremento en el monto recaudado de retenciones responde básicamente a la agroindustria y al sector petrolero, mientras que cayó lo recaudado sobre las exportaciones de productos agrícolas sin elaborar. El campo y la agroindustria explican cerca del 75% de los derechos de exportación.

Las contribuciones de la Seguridad Social aumentaron un 22% interanual en el 2004, como consecuencia tanto de mejoras en el nivel de empleo formal, y de incrementos en los salarios medios pagados. Los datos desagregados, disponibles al tercer trimestre del año, dan cuenta de un incremento 9,9% en los puestos de trabajo declarados, y del 14,7% en el salario bruto medio, que alcanzó \$1.315 mensuales.

### ***-La composición del gasto***

En la Administración Nacional, el año cerró con gastos totales por \$68.654 millones, un 12% por encima del gasto del año anterior. En relación con el crédito definitivo, se alcanzó un porcentaje de ejecución de los gastos del 95,2% (109% si la comparación se realiza con el crédito inicial). Si observamos la ejecución del gasto en las distintas jurisdicciones, surgen los siguientes aspectos para destacar:

- Por los montos involucrados, el grueso del incremento del gasto se concentró en dos jurisdicciones: el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En el primer caso, la razón principal del aumento fueron los gastos asociados a la crisis energética, mientras que en el ministerio de Trabajo pesan los incrementos de pagos de jubilaciones y pensiones del ANSES.

---

<sup>5</sup> En el año 2003 fueron devengados \$3.500 millones de utilidades extraordinarias del BCRA, que no se repitieron en el 2004.

- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Desarrollo Social registraron también aumentos importantes de su nivel de gastos. En el primero de ellos, impactó el incremento del Fondo de Incentivo Docente que se transfiere a todas las provincias. En Desarrollo Social, los pagos de pensiones no contributivas, y otros programas del Ministerio, que logró superar los bajos porcentajes de ejecución de comienzos del año.<sup>6</sup>

**Cuadro 5**

**ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL**

**GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL**

Ejecución presupuestaria al 31/12/2004. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Jurisdicción	Crédito Vigente al 31/12	Ejec. acum. Diciembre 2004	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2003	Variación interanual	
	(1)	(2)	(2) / (1)	(4)	En \$	En %
Poder Legislativo Nacional	468	460	98,4%	465	-5	-1,0%
Poder Judicial de la Nación	848	825	97,3%	677	148	21,9%
Ministerio Publico	204	203	99,3%	153	50	32,4%
Presidencia de la Nacion	653	583	89,2%	633	-50	-7,9%
Jefatura de Gabinete de Ministros	234	205	87,7%	45	160	359,5%
Ministerio del Interior	3.594	3.401	94,6%	3.573	-172	-4,8%
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	723	710	98,3%	646	65	10,0%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	544	516	94,9%	370	146	39,5%
Ministerio de Defensa	4.757	4.709	99,0%	4.371	337	7,7%
Ministerio de Economía y Producción	1.132	924	81,6%	830	94	11,4%
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	5.746	5.139	89,4%	2.131	3.008	141,1%
Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnología	4.204	4.165	99,1%	3.237	928	28,7%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	27.025	26.812	99,2%	24.108	2.704	11,2%
Ministerio de Salud	1.798	1.689	93,9%	1.269	420	33,1%
Ministerio de Desarrollo Social	2.607	2.481	95,2%	1.616	865	53,5%
Servicio de la Deuda Publica	6.691	5.738	85,7%	7.019	-1.281	-18,3%
Obligaciones a cargo del Tesoro	7.424	6.821	91,9%	6.888	-67	-1,0%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>68.654</b>	<b>65.382</b>	<b>95,2%</b>	<b>58.030</b>	<b>7.351</b>	<b>12,7%</b>

### 3- Modificaciones al presupuesto vigente y otras medidas

Con una evolución de los recursos muy por encima de los originalmente proyectados, el 2004 fue un ejercicio en el que el presupuesto experimentó ampliaciones muy significativas. Los recursos totales presupuestados de la Administración Nacional aumentaron en \$11.299 millones a lo largo del ejercicio (18%), reflejando los excedentes de recaudación de impuestos y contribuciones a la seguridad social.<sup>7</sup>

El total de gastos presupuestados creció en casi \$9.000 millones a lo largo del año (15% de incremento), lo que implica que la Administración Nacional decidió ahorrar cerca del 20% del excedente de recursos incorporado a su presupuesto, destinándolo al

<sup>6</sup> En el último decreto importante de incorporación de los excedentes de recaudación (el DNU 1.687 del 3/12, que se comenta más adelante), Desarrollo Social no recibió créditos adicionales, sino un cambio de fuentes de financiamiento dirigido a facilitar la ejecución de su presupuesto.

<sup>7</sup> Cabe consignar que la modificación del presupuesto de ingresos destinada a reflejar los mayores recursos fue insuficiente, y el ejercicio culminó con una sobre ejecución del presupuesto de recursos, es decir, con ingresos por encima del presupuesto modificado.

financiamiento y readecuación de las cuentas de financiamiento (cuentas debajo de la línea). En las ampliaciones del presupuesto de gastos, no hubo intervención del Congreso Nacional. La distribución de los recursos adicionales fue en todos los casos decidida por el Poder Ejecutivo, principalmente a través de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Al DNU N° 917 de julio pasado, comentado en informes anteriores, se sumó en el cuarto trimestre el DNU N° 1.687, del 3 de diciembre, que incrementó los recursos en \$3.896 millones, y los gastos en \$2.384 millones.<sup>8</sup>

**Cuadro 6**

<b>ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL</b>			
<b>GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL</b>			
Ejecución presupuestaria al 31/12/2004. Base devengado.			
(en millones de \$ corrientes)			
<b>Jurisdicción</b>	<b>Crédito Inicial</b>	<b>Modificacio- nes</b>	<b>Crédito Vigente al 31/12/2004</b>
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>
Poder Legislativo Nacional	437	31	468
Poder Judicial de la Nacion	726	122	848
Ministerio Publico	162	42	204
Presidencia de la Nacion	600	53	653
Jefatura de Gabinete de Ministros	182	51	234
Ministerio del Interior	3.324	270	3.594
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	631	92	723
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	455	89	544
Ministerio de Defensa	4.491	266	4.757
Ministerio de Economía y Producción	886	246	1.132
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	3.591	2.156	5.746
Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnología	3.698	506	4.204
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	25.297	1.728	27.025
Ministerio de Salud	1.456	342	1.798
Ministerio de Desarrollo Social	2.568	39	2.607
Servicio de la Deuda Publica	6.751	-60	6.691
Obligaciones a cargo del Tesoro	4.456	2.969	7.424
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>59.710</b>	<b>8.943</b>	<b>68.654</b>

Como muestra el Cuadro 6, las jurisdicciones más beneficiadas por las ampliaciones del presupuesto de gastos fueron Obligaciones a Cargo del Tesoro, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En conjunto, esas tres jurisdicciones explican más de tres cuartos del incremento del presupuesto de gastos.

El caso del Ministerio de Trabajo está relacionado con los incrementos de gastos del ANSES -que consolida sus cuentas en esa jurisdicción-, asociados principalmente al

<sup>8</sup> Además del aumento de ingresos y gastos, el DNU N°1.687 autorizó una capitalización de \$1.900 millones en el Banco Nación, de los cuales \$1.000 millones pueden ser afectados a garantizar las operaciones crediticias vinculadas a la ampliación de gasoductos.

aumento de las jubilaciones y pensiones. El haber mínimo creció casi un 50% entre el 2003 y el 2004, y a partir de septiembre se agregó un suplemento para los haberes inferiores a \$1.000 mensuales.

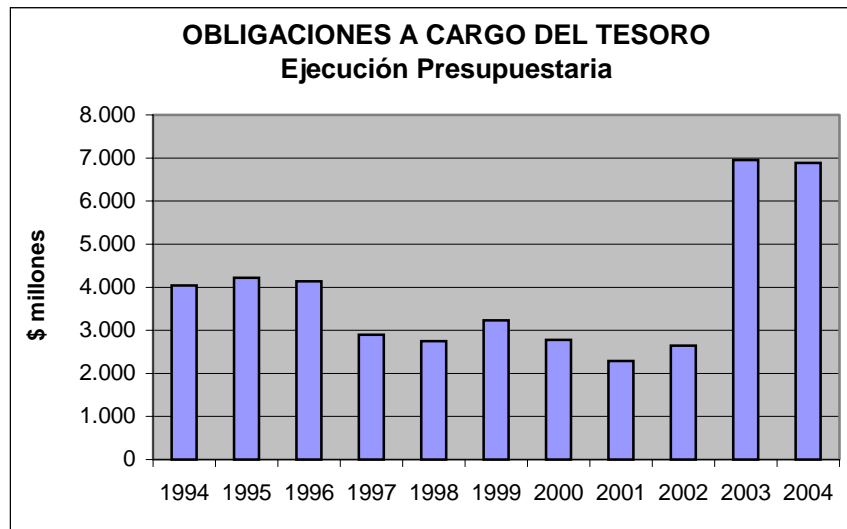
El ministerio de Planificación Federal finalizó el año con un presupuesto de gastos un 60% superior al inicial, y el grueso del incremento se localizó en el propio ministerio, principalmente por gastos asociados a la crisis energética. De los organismos descentralizados del área, sólo puede destacarse un aumento de \$300 millones en el presupuesto de la Dirección Nacional de Vialidad.

La crisis energética, que costó más de \$2.000 millones -no contemplados en el presupuesto original- explica también parte del incremento presupuestario en la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro, desde donde se transfirieron fondos para el complejo binacional Yacypretá y otros pagos vinculados a la energía. El fuerte crecimiento de la jurisdicción, que al cierre del ejercicio 2004 explicó más del 10% del presupuesto total de gastos, amerita un análisis particular.

### **-El caso de la jurisdicción “Obligaciones a Cargo del Tesoro”**

Cuando un ciudadano común mira el cuadro de distribución del presupuesto por jurisdicción, puede imaginarse el destino de los fondos asignados al Poder Legislativo, a los distintos ministerios, o al servicio de la deuda pública. Resulta más difícil, sin embargo, imaginarse que ocurre con los fondos asignados a la jurisdicción denominada “Obligaciones a Cargo del Tesoro”, que no es ni un poder del Estado ni un ministerio, pero que ha aumentado fuertemente su presupuesto en los últimos años, y que en 2003/2004 se convirtió en la segunda jurisdicción más importante luego del ministerio de Trabajo (ANSES) de acuerdo al monto de su presupuesto.<sup>9</sup>

**Gráfico 4**



Se trata de una suerte de “ministerio virtual”, a cargo de la Secretaría de Hacienda, que no cuenta ni con edificios ni con empleados, y que concentra transferencias que por sus

<sup>9</sup> En el ejercicio 2005, “Obligaciones a Cargo del Tesoro” cuenta con un presupuesto de gastos de \$.7597 millones de pesos.

características no pueden ser asignadas a ningún ministerio del Poder Ejecutivo ni a ninguno de los otros Poderes del Estado. A principios de los años noventas tenía un peso importante en el total del gasto de la Administración Nacional, que decayó luego del proceso de reforma del sistema de administración financiera pública. En los últimos ejercicios, tras la crisis, parece estar retomando el rol importante que tenía una década atrás.

**Cuadro 7**

**OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO**

Ejecución presupuestaria al 31-12 . Base devengado.

Gasto en **transferencias** por organismo de destino (en millones de \$)

Fuente: SIDIF y estimaciones propias

<b>ORGANISMO</b>	<b>2004</b>
Investigaciones Aplicadas INVAP S.E	16
Ente Bionacional Yaciretá	297
Comisión Binacional Puente Buenos Aires – Colonia	1
Yacimientos Carboníferos Fiscales	30
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.	64
Ferrocarril General Belgrano S.A.	12
TELAM S.E.	21
Líneas Aéreas Federales S.A. (LAFSA.)	98
Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal	91
Banco de la Nación Argentina - BNA	18
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	1
Instituto para la Integración de América Latina	1
Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural (ESAF)	20
Pequeñas y Medianas Empresas	1
Operadores privados de FEMESA	113
Unidades Ejecutoras del Régimen de Promoción Forestal	36
Concesionario Ferrocarril General Belgrano S.A.	25
Régimen Mejora Sector Agropecuario – Dto. 880/99	10
SILARSA	2
Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería (ENSI)	41
Productores Algodoneros	15
Provincias -Leyes Especiales-	4.729
Acuerdo Nación Provincias sobre Relación Financiera – Art. 11º	391
Educación General básica	30
Sin información	6
<b>Subtotal Transferencias</b>	<b>6.067</b>
<b>Otros incisos</b>	<b>754</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.821</b>

Hay que señalar que una porción considerable de los gastos de la jurisdicción es el resultado de la precariedad de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias. Ante la imposibilidad de modificar la ley de coparticipación federal, hay transferencias que

en los hechos responden a modificaciones al esquema de coparticipación (como las del “Fondo del Conurbano Bonaerense” y las dirigidas a la Ciudad de Buenos Aires y a Tierra del Fuego) y por lo tanto son automáticas, pero que en la práctica están presupuestadas en la Administración Nacional, dentro de “Obligaciones a Cargo del Tesoro”. Esos fondos no sólo no deberían estar en “Obligaciones a Cargo del Tesoro”, sino que en realidad no deberían formar parte del Presupuesto Nacional, porque corresponden a las provincias.

Pero dejando de lado las transferencias automáticas a provincias, también hay otras transferencias, muchas de ellas definidas por leyes específicas, cuyos montos han crecido en los últimos años. En el 2004, los fondos destinados a INVAP, Yacyretá, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Canal 7, TELAM, Líneas Aéreas Federales, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Eléctrico, los subsidios a los concesionarios de los trenes, los subsidios a la planta de agua pesada de Neuquen, sumaron \$840 millones, todos presupuestados en “Obligaciones a Cargo del Tesoro”. Asumiendo que esos fondos transferidos al sector privado tienen detrás un objetivo de política pública, el interrogante es si no deberían ser administrados por la jurisdicción con competencias en la materia, es decir, el área de energía en el caso de los fondos para Yacyretá o YCF; transporte en el caso de LAFSA, etc.

Asimismo, durante el año 2004 “Obligaciones a Cargo del Tesoro” fue utilizada como una “válvula” de reserva de fondos, luego utilizados para atender necesidades puntuales en diversos organismos y jurisdicciones. Así, parte de los créditos asignados a la jurisdicción a mediados de año por el DNU N° 917, fueron luego utilizados para resolver insuficiencias de crédito en otras áreas. Sobre el final del año, una sucesión de decisiones administrativas del Jefe de Gabinete (DA) cedieron créditos de “Obligaciones a Cargo del Tesoro” a las siguientes jurisdicciones:

- \$3,8 millones para la Secretaría de Cultura (DA N° 531 del 2/11/2004)
- \$4,2 millones para el Ministerio de Defensa, para las tropas en Haití (DA N° 559 del 8/11/2004)
- \$85 millones para pagos del FONID y Universidades en el Ministerio de Educación (DA N° 615 del 1/12/2004)
- \$3,5 millones para el Ministerio del Interior (DA N° 624 del 2/12/2004)
- \$156 millones al Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social, para pagar el “aguinaldo” de los planes sociales (DA N° 683 del 28/12/2004)
- \$62 millones para el Ministerio de Defensa (DA N° 685 del 28/12/2004)
- \$12 millones al Ministerio Público (DA N° 746 del 30/12/2004)
- \$1,5 millones para la Secretaría General de la Presidencia (DA N° 713 del 4/01/2005)
- \$2 millones para el Ministerio de Defensa (DA N° 790 del 3/02/2005)
- \$1,7 millones para el Sistema Nacional de Medios Públicos (DA N° 793 del 3/02/2005)
- \$1,8 millones para la intervención federal en Santiago del Estero (DA N° 792 del 3/02/2005)

Al no estar normada la inclusión en el presupuesto de la Administración Pública Nacional de una partida presupuestaria para atender emergencias o situaciones no previstas (tal como sucede en otros países y en algunas provincias argentinas, con las partidas de créditos adicionales) se está utilizando parcialmente la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro para el cumplimiento de dichos fines.



## **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).