

POLITICA FISCAL

El destino del superávit 2004

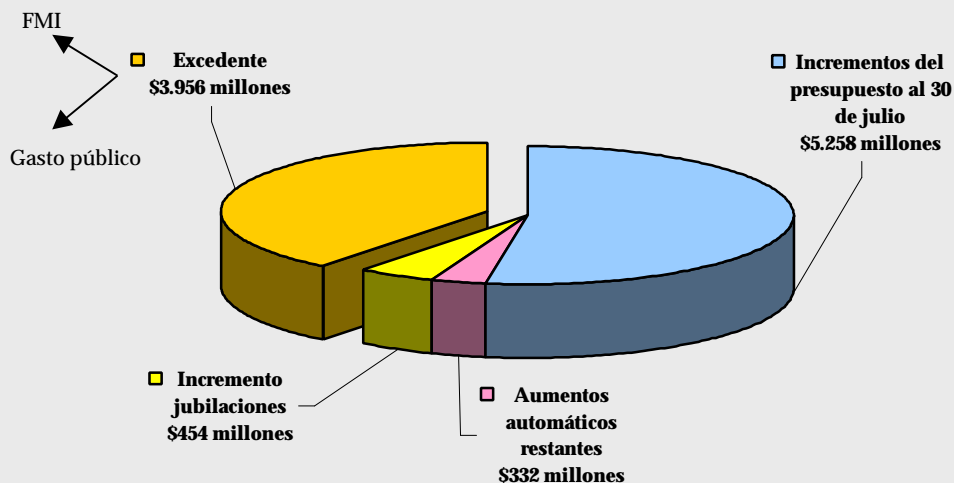
Por Daniela Dborkin

Resumen Ejecutivo

Ante la perspectiva de que habrá recursos excedentes este año, el Poder Ejecutivo, haciendo uso de las facultades delegadas por el Congreso Nacional, decidió incrementar los gastos previstos. Al 30 de julio, el Presupuesto de la Administración Nacional tuvo un aumento de \$5.258 millones, equivalentes al 9% del monto inicial. Dado que de acuerdo a declaraciones oficiales se estima que los ingresos serán superiores a los estimados en \$10.000 millones, todavía quedarían por reasignar \$4.472 millones. Sin embargo, esto no es tan así.

Tal como se muestra en el Gráfico 1, por un lado, existen incrementos automáticos del gasto, es decir, partidas que se incrementan por la sola recaudación de ciertos impuestos, como transferencias a las provincias provenientes del 14% del impuesto a las Ganancias para programas sociales. Por el otro lado, el Gobierno ya anunció en los primeros días del mes de agosto un incremento en las jubilaciones menores a \$1.000, que, según declaraciones oficiales, tendrá un costo de \$454 millones para lo que resta del año. Por tales motivos, los recursos sobre los que el Poder Ejecutivo aún tiene poder de decisión ascienden a \$3.956 millones. Las alternativas que tiene el Gobierno son incrementar más el gasto público, utilizar los recursos para reducir la deuda pública o ahorrar los recursos para uso futuro. Los recientes anuncios oficiales parecen indicar que los fondos se van a utilizar para cancelar vencimientos de deuda con el FMI.

Gráfico 1. Recaudación excedente estimada: \$10.000 millones



El poder ejecutivo y las modificaciones al Presupuesto

El Presupuesto de la Administración Nacional 2004 aprobado por el Congreso prevé ingresos por \$62.014 millones y gastos por \$59.712 millones, lo que implica un resultado fiscal de \$2.302 millones. El resultado primario, esto es, sin los intereses de la deuda pública, estimado en el Presupuesto asciende a los \$9.196 millones. Sin embargo, los ingresos recaudados por la Administración Nacional en los primeros seis meses del año alcanzaron los \$48.920 millones, los que representan casi el 80% de la recaudación prevista para todo el año¹. En este sentido, las declaraciones oficiales sostienen que los ingresos superarían en \$10.000 millones a los proyectados inicialmente.

Ante estas perspectivas de recursos excedentes, el gobierno del presidente Kirchner decidió incrementar el gasto presupuestado. Dadas las facultades otorgadas por el Congreso Nacional en la Ley de Presupuesto 2004, el Poder Ejecutivo se encuentra habilitado a realizar las modificaciones que considere necesarias en el Presupuesto sin necesidad de que las mismas sean sometidas a discusión parlamentaria.²

Si bien en el primer semestre del año se realizaron diversos anuncios sobre la utilización de los recursos excedentes, al 30 de junio el Presupuesto Nacional sólo se había incrementado en \$950 millones (equivalentes a menos del 2%

¹ *Ingresos totales (sin contribuciones figurativas) de acuerdo a la suma de los consolidados del primer y el segundo trimestre del año del Resultado del Sector Público Nacional, Base Caja, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.*

² *Los artículos 13 y 14 de la Ley 25.827, establecen que el Poder Ejecutivo puede realizar las modificaciones en el Presupuesto que considere necesarias, sin sujeción a las restricciones impuestas por la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156)*

del monto inicial). Sin embargo, mediante el decreto 917/2004 del mes de julio llegó finalmente la modificación tan anunciada: el gasto previsto subió en más de \$4.200 millones. De este modo, de acuerdo a datos del Ministerio de Economía, a fin de julio el presupuesto para 2004 trepó a los \$64.970 millones, es decir, experimentó una suba de casi el 9%.

¿Qué partidas aumentaron en lo que va del año?

Tal como se muestra en el **Cuadro 1**, el decreto 917/2004 dispuso aumentos en diversas áreas. Entre los mayores incrementos se encuentra el de la ANSES, cuyo presupuesto se tuvo un alza de casi \$1.155 millones, principalmente por los aumentos de los haberes previsionales mínimos dispuestos en los meses de diciembre de 2003 (no incorporado al presupuesto inicial) y de mayo de este año.

Otro de los destinos del incremento presupuestario fue el ministerio de Planificación, en este caso debido principalmente a la crisis energética. El gasto previsto de esta jurisdicción subió en \$875 millones (+33%). Por su parte, el ministerio de Educación incrementó su presupuesto en más de \$356 millones (+9,6%), que corresponden en su mayor parte al incremento en la cuota del Fondo de Incentivo Docente.

También el ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos vio subir su presupuesto. En este caso el aumento fue de \$227 millones (+8%), que tienen por objeto financiar principalmente el Plan Estratégico de Justicia y Seguridad, anunciado por el Gobierno tras la marcha masiva organizada por Juan Carlos Blumberg. Sin embargo, tras el alejamiento del ex ministro Gustavo Beliz, aún queda por definir si este plan se pondrá finalmente en funcionamiento.

Como también surge del **Cuadro 1**, la jurisdicción Obligaciones a Cargo del

Tesoro aumenta su presupuesto en \$1.113 millones, equivalentes al 25% de su presupuesto inicial. Uno de los principales incrementos se relaciona con

el gasto en bienes de capital por \$383 millones para la construcción de infraestructura energética.

Cuadro 1. Modificaciones al Presupuesto 2004 del Decreto 917/2004

Jurisdicción	Variación	
	Monto	Como % del presupuesto inicial
Administración Nacional de la Seguridad Social	1.154.881.000	4,7%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	1.113.053.512	24,8%
Ministerio de Planificación Federal	875.700.000	32,9%
Ministerio de Educación	356.400.000	9,6%
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	227.037.343	8,1%
Servicio de la Deuda Pública	160.284.824	2,4%
Ministerio de Economía y Producción	74.024.147	15,1%
Ministerio de Defensa	65.519.433	2,2%
Ministerio de Relaciones Exteriores	57.088.000	9,1%
Ministerio de Desarrollo Social	52.122.000	2,1%
Jefatura de Gabinete de Ministros	45.000.000	24,1%
Poder Legislativo Nacional	24.987.025	6,1%
Presidencia de la Nación	18.793.737	3,3%
Comisión Nacional de Actividades Espaciales	14.440.000	51,8%
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	10.800.000	5,7%
Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	9.500.000	7,9%
Dirección Nacional de Vialidad	6.520.000	0,6%
Ministerio de Trabajo	4.412.973	0,0%
Registro Nacional de las Personas	3.511.000	7,2%
Serv. de Rehab. y Prom. de las Personas con Discapacidad	397.902	5,4%
Ministerio Público	140.000	0,1%
Total Decreto 917/2004	4.274.612.896	7,2%

Fuente: elaboración CIPPEC sobre la base del Decreto 917/2004 y la Ley de Presupuesto 2004 de la Administración Nacional

Otro de los aumentos se debe al programa “Apoyo a economías regionales”, por el que se realizan transferencias de capital por \$96,5 millones a provincias y municipios. Además, se encuentran \$91 millones pertenecientes a un aporte no reintegrable a la Entidad Binacional Yacyretá para cancelación de una deuda con Paraguay. Por otra parte, \$192 millones se relacionan con las transferencias a provincias del impuesto a las ganancias y \$49,6 millones con la Coparticipación a la Ciudad de Buenos Aires.

¿Cómo quedan las cuentas públicas con estas modificaciones? ¿Es posible esperar mayores incrementos del Presupuesto?

Si se supone que la recaudación excedente de la Administración Nacional coincidirá con las estimaciones oficiales, es decir, que el incremento de la recaudación será de \$10.000 millones, y dado que al 30 de julio ya se incrementó

el presupuesto en \$5.258 millones, un primer cálculo indicaría que el Gobierno aún cuenta con \$4.742 millones. Pero este cálculo no resulta tan directo.

En primer lugar, ciertos aumentos no son debido a decisiones del Poder Ejecutivo sino que existen los “aumentos automáticos”, esto es, incrementos en ciertas partidas que se encuentran vinculadas a la recaudación de determinados impuestos. Para calcular a cuánto ascenderían los recursos sobre los que el Estado aún tiene libre disponibilidad, habría que descontar estos aumentos que ya están estipulados. El decreto 917/2004, además de disponer aumentos del gasto presupuestado, corrige las previsiones de recaudación estimadas en la Ley original, con un incremento de los recursos estimados para la Administración Nacional de \$5.327 millones. Los incrementos

automáticos representan el 7%³ de la recaudación adicional estimada en esta disposición, por lo que, suponiendo que esta proporción se mantiene constante, de los \$4.742 millones que aún quedan por asignar, \$332 se dirigirían a las partidas con aumentos automáticos. De este modo, el Estado podría disponer libremente de aproximadamente \$4.410 millones.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que el anuncio del aumento de las jubilaciones del 10% para aquellos que perciben haberes por debajo de los \$1.000, lo que implica un incremento del gasto de aproximadamente \$454 millones para lo que resta del año.⁴ De esta manera, **los recursos sobre los que el Poder Ejecutivo aún puede disponer serían de \$3.956 millones.**

³ Incluye: transferencias a provincias provenientes del 14% del impuesto a las Ganancias (\$192,2 millones), coparticipación a la Ciudad de Buenos Aires (\$49,6 millones), transferencias al Fondo de Desarrollo Vial provenientes del incremento del impuesto a los combustibles (\$14,8 millones), transferencias al FEDEI provenientes de los impuestos a los combustibles y a la energía eléctrica (\$7,7 millones), transferencias al Fondo de Infraestructura Eléctrica provenientes del impuesto a la energía eléctrica (\$8,9 millones), transferencias al INSSJP(ex PAMI) y a las Instituciones de Seguridad Social Provinciales provenientes de las contribuciones a la seguridad Social por \$88,4 millones y transferencias al INTA provenientes de la tasa estadística por \$10,8 millones.

⁴ Estimaciones oficiales dan cuenta de un costo anual de la medida de \$1.362 millones.

¿Cuáles son las alternativas que tiene el Gobierno?

Por un lado, estos recursos podrían destinarse a un incremento mayor del gasto, como por ejemplo al aumento de los salarios públicos, un tema que se encuentra actualmente bajo análisis en el Poder Ejecutivo. Pero también se podría destinar a cancelar deuda pública con organismos internacionales o mejorar la oferta a los acreedores con deuda en *default*, por ejemplo, mediante un pago en efectivo. En este sentido, declaraciones oficiales dan cuenta de que se está pensando en pagar vencimientos al FMI hasta fin año por US\$ 1.450 millones principalmente con el superávit excedente. En este caso, ya no quedarían más recursos para asignar a un mayor gasto, a no ser que la recaudación finalmente obtenida supere las actuales expectativas.

Daniela Dborkin: es investigadora del área de Política Fiscal de CIPPEC en el programa Lupa Fiscal. Es Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires y Periodista, TEA.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.