

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

REUNIÓN DE DISCUSIÓN N° 154

FECHA: 26/09/01

Horas: 16,00

***PRESUPUESTO NACIONAL
Y TRANSPARENCIA FISCAL***

Cra. Lea Cristina Cortés de Trejo

PRESUPUESTO NACIONAL Y TRANSPARENCIA FISCAL

Cra. Lea Cristina Cortés de Trejo

PARTE I

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La sociedad argentina asiste desde hacen varias décadas a progresivos ajustes fiscales, reformas del Estado, emergencias económicas y administrativas sin precedentes. Los esfuerzos plasmados en privatizaciones, desregulaciones y otras transformaciones estructurales, no han significado la finalización de esos ajustes, ni la disminución del desempleo y de la deuda pública, por citar algunos parámetros. Esas "sinrazones argentinas" se estima que pueden ser dilucidadas mediante el análisis e interpretación del Presupuesto del Sector Público Nacional en general, y de la Administración Nacional en particular, como así también el de la Situación del Tesoro Nacional en el marco de una política de transparencia fiscal.

El análisis e interpretación de los presupuestos de la administración nacional, provincial y municipal, desde la perspectiva financiero-institucional y en función de la transparencia fiscal para el ciudadano, es una asignatura pendiente en Argentina. En términos generales, los estudios realizados en la materia pertenecen a organismos oficiales -ministerios y secretarías de economía o hacienda respectivos- y a instituciones de investigación, universitarias, profesionales y de control que no siempre son convenientemente difundidos o bien, no tienen carácter continuo ni abarcan la totalidad del universo presupuestario¹.

Este trabajo buscar allegar, en el marco de aquella perspectiva, algunos "productos" de Proyectos de Investigación desarrollados en el CIUNSa y el CONICET por estimar que pueden ser de interés a estudiosos en el tema. Aborda el examen de los Presupuestos de la Administración Nacional (P.A.N.) a nivel consolidado: comprende los de la Administración Central (AC), Organismos Descentralizados (OD) e Instituciones de Seguridad Social de los Años 1993 al 2001. El análisis se efectúa desde la perspectiva

¹ Por ejemplo, el trabajo de FIEL sobre "El Gasto Público", 2ª. Edición, Bs. As., 1991 ha sido uno de los más completos producidos en el país. No obstante, el mismo trabaja con cifras netas en materia de ingresos y gastos correspondientes a la Cuenta de Financiamiento.

macro-financiera y es de carácter no convencional: si bien utiliza datos consolidados según las distintas Clasificaciones Presupuestarias oficiales², se realizan adecuaciones o reestructuraciones de las mismas, en orden a una mayor transparencia fiscal.

Se divide en dos partes: I) la primera, de carácter introductorio y general, hace referencias al presupuesto, los estados contables que lo integran y a su vinculación con los usuarios de esa información. **Interesa la óptica relacionada al usuario-ciudadano y al usuario-graduado en ciencias económicas no especialista en la materia;** II) La segunda parte examina, en forma concreta, la exposición del Presupuesto Nacional en función de lo expuesto en la primera.

Cabe recordar que, en cuestiones referidas al sector público, se verifican problemas semánticos, a veces hasta en cuestiones básicas. Buena parte de las definiciones adoptadas no se ajustan a criterios científicos o técnicos, dado que esas conceptualizaciones son convenciones cuyos significados pueden variar en forma continua, de manera que un mismo vocablo o expresión puede involucrar diferentes conceptos no siempre concordantes. Esas dificultades se acrecientan por el uso de neologismos, la terminología específica de cada ciencia o técnica, los nuevos alcances que se dan a un mismo vocablo y los glosarios que no perduran en el tiempo, dado el carácter convencional ya mencionado³.

Es así que las expresiones *sector público, entidades, organismos, gobierno, administración nacional, contabilidad pública, contabilidad gubernamental, empresas públicas, entes paraestatales, economía, eficiencia, eficacia, erogaciones, recursos y gastos corrientes y de capital*, entre otras, no tienen un sentido unívoco. En general, se tratan de convenciones de carácter instrumental, cuyo grado de arraigo y fundamentación dependen de la ciencia, época y el país analizado⁴.

2. TRANSPARENCIA FISCAL Y PRESUPUESTO

El presupuesto es base fundamental de la transparencia fiscal, siendo éste un objetivo que se propugna a nivel internacional. Significa *mantener la apertura al público de la estructura y las funciones del Gobierno, las intenciones de la Política Fiscal, las cuentas del Sector Público y las proyecciones fiscales* y supone cumplir con criterios como el de *claridad de roles y responsabilidades, la disponibilidad pública de la información, la transparencia en la preparación, ejecución e información del presupuesto y la garantía independiente de integridad*⁵ (el subrayado es nuestro).

² Secretaría de Hacienda de la Nación, Manual de Clasificaciones Presupuestarias, 3ª a 6ª. Edición.

³ Cortés de Trejo, L. C., "Contabilidad Gubernamental. Reflexiones sobre su problemática", en Memorias de las "XX Jornadas Universitarias de Contabilidad", Rosario, Argentina, 1.999, Tomo I, página 10.

⁴ Cortés de Trejo, L. y Wierna, G. *Sistema de Control de la Administración Financiera del Sector Público*, XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad, Volumen II -Trabajos Técnicos Nacionales, Lima, p. 213.

⁵ FMI, "Manual sobre Transparencia Fiscal". Borrador del Dpto. de Asuntos Fiscales, aprobado por Vito Tanzi, julio de 1998, p. 23.

El Presupuesto es un instituto constitucional que evidencia en la actualidad y a nivel mundial, un gran vigor, en especial, en países industrializados⁶: de hecho, no pudo ser sustituido como instrumento para la toma de decisiones en materia de política económica, fiscal y control del gasto público. De allí la importancia de todo lo que a él se refiere por su repercusión en la transparencia fiscal siempre buscada.

2.2. Los estados contables públicos que integran el presupuesto deben responder a las necesidades de múltiples usuarios.

El presupuesto debe brindar información útil a múltiples usuarios⁷. Entre los *usuarios externos*, los acreedores del Estado manifestarán interés en su información económica procesada y expuesta en base al clasificador de los ingresos y gastos según su naturaleza económica, siendo de relevancia el **Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento**. Dicho esquema también es fundamental para las autoridades económicas de un Estado, en el gobierno y control de políticas macroeconómica y la confección de cuentas nacionales. El *usuario-ciudadano* y al *usuario-graduado en ciencias económicas no especialista en la materia*, por su parte, centran su atención en el Clasificador de Gastos por Finalidad y Función, aunque, para que le sea útil, requiere a veces algunas adecuaciones. Se estima que el P.A.N. no siempre brinda la información que satisfaga sus necesidades.

PARTE II - ANALISIS Y EXPOSICION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

1. INTRODUCCION

En esta parte se analizan los datos de las Leyes de Presupuesto y de su ejecución y se muestran la evolución y tendencias de los principales Recursos y Gastos de la Administración Nacional (AN), comparando entre la exposición oficial y más divulgada de los mismos con su exposición reestructurada, que constituye una **propuesta complementaria** en el marco de lo expuesto en la primera parte.

2. METODOLOGÍA UTILIZADA

⇒ Series analizadas:

- Recursos y Gastos según Leyes de Presupuestos Nacionales - Años 1993 al 2001.
- Ejecución de Gastos y Recursos de los Presupuestos - Años 1993 al 1999.

⇒ Fuentes de datos utilizadas:

- Cuentas de Inversión de la AN de los años 1993 al 1999, confeccionadas por la Contaduría General de la Nación (CGN). (La del Año 2000 aún no se difundió).

⁶ Petrei, Humberto, "Presupuestos y Control", BID, 1997. Este libro es una evidencia de lo que se expresa en este trabajo.
⁷ Véase en Informe n° 2 del CECYT de la FACPCE, op. cit., p. 26 y 27 el detalle y en Wierma, G. E. y Cortés de Trejo, L., "Sistema Integrado de Administración Financiera y Control", Memorias de la XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad, Vol. II, Lima (Perú), 1997, pág. 211 y ss.

- Leyes de Presupuestos de los años 1993 al 2001.

- ⇒ Los importes se presentan a valores constantes, actualizados al 31/12/99 hasta las cifras de ese año. Se utilizan el coeficiente combinado, promedio simple, del Índice de Precios Internos al por Mayor – Nivel General - Promedios Anuales (IPIM) y el Índice de Precios al Consumidor – Nivel General-Gran Buenos Aires (IPC) con base 1999 = 1. Razones de tiempo, que no alteran la validez de las conclusiones ni las tendencias de los cuadros y gráficos, impidieron actualizar las cifras a diciembre del 2000.
- ⇒ No se vierte opinión sobre la consistencia y confiabilidad de las cifras oficiales.
- ⇒ Las cifras se exponen en millones de pesos.

3. LA EXPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE RECURSOS Y GASTOS

En principio, hoy se pueden conocer los gastos y recursos del P.A.N. y su ejecución en tiempo real a través de las páginas web del Gobierno Nacional⁸. Ese hecho auspicioso presenta limitaciones en orden a la transparencia de la información fiscal:

1. La exposición de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional (LP.A.N.) y su ejecución no siempre es útil para el *usuario-ciudadano*.

La decisión de convertir al presupuesto en instrumento de política económica se llevó a cabo a partir de 1980 modificando, entre otros aspectos, su forma de exposición en la búsqueda de darle mayor utilidad para la toma de decisiones macroeconómicas y la confección de cuentas nacionales.

No obstante, cabe señalar que la exposición del “Total de Recursos” y del “Total de Gastos” del P.A.N. es parcial. La ley presupuestaria no brinda en toda su extensión –parte dispositiva, cuadros y gráficos anexos- la cifra del total acumulado de gastos y recursos del ejercicio. Cuando el P.A.N. consigna “*Total de Recursos*”, “*Total de Ingresos*” y “*Total de Gastos*” se refiere a *Subtotales* de los mismos, correspondientes a una parte de su actividad, la denominada “*gestión corriente*” o “*gestión normal*”, que comprende sólo los Recursos y Gastos Corrientes y de Capital (en círculos técnicos, individualizados como “*sobre la línea*”). De allí que se considere que su presentación es segmentada si lo que se persigue es tener la visión total de los recursos y gastos de la AN.

En otras palabras, la forma de exposición presupuestaria, en forma reiterativa, margina los valores de “*bajo la línea*”, dejando afuera a las Fuentes Financieras, en cuanto a recursos y a las Aplicaciones Financieras, en cuanto a Gastos, no obstante la significatividad de ambos rubros.

⁸ Véase la página <http://www.mecon.gov.ar>
InstInvestEcon-2001

Lo que se cuestiona no apunta a sustituir la habitual forma de exposición del P.A.N., que es útil para análisis económicos, sino a propugnar el suministro de la información complementaria, dándole valor agregado basado en el principio de universalidad presupuestaria y en función de las necesidades de los usuarios mencionados.

- 1.2. La ley brinda todos los datos, pero la forma en que los expone induce a equívocos, no cumpliendo el principio de claridad presupuestaria. Existiría propensión a disimular las Cuentas de Financiamiento y su importancia creciente sobre el total general del P.A.N..

El Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento es el único cuadro del P.A.N. que contiene las cifras desagregadas de todos los gastos y recursos de la AN. Sin embargo, tampoco se encuentran los importes totales de Recursos y Gastos, lo que obliga a "armarlos" si se quiere tener una visión global de los mismos. O sea que se debe sumar a los Totales de Recursos -Corrientes y de Capital- los montos correspondientes a las Fuentes de Financiamiento (Endeudamiento Público y Disminución de Inversiones Financieras). En cuanto a los Gastos, para conocer su total general, se deben sumar a los que surgen del P.A.N. ordenados según los distintos clasificadores, los importes de las Aplicaciones Financieras (Amortización de la Deuda e Inversiones Financieras)⁹.

4. ANALISIS DE LA EXPOSICION DE LOS RECURSOS TOTALES EN EL P.A.N.

Se verifican diferencias significativas si se comparan los recursos estimados en los P.A.N., según se trabaje "sobre o bajo la línea", - respectivamente, según la exposición oficial (Recursos Corrientes y de Capital) o según la reestructurada (Recursos Corrientes, de Capital y Fuentes Financieras)-. La importancia de los montos involucrados lleva a prevenir sobre las consecuencias de la aplicación irrestringida de la forma de exposición oficial, porque reduce (disimula) la verdadera cuantía de los mismos.

La reestructuración de la forma de exposición del P.A.N. que se propone en este trabajo en materia de Recursos de la AN es simple, pero significativa, porque son gravitantes los montos involucrados. Como dijéramos, esa reestructuración considera que el Total de Recursos comprende no sólo los Corrientes, y de Capital, sino también las Fuentes Financieras¹⁰.

4.1. Bases jurídicas de las limitaciones en la exposición de los Recursos Totales.

La restricción aludida no surge de la Ley n° 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, sino de las leyes de presupuesto a partir de 1980, de los Clasificadores Presupuestarios que aprueba la Secretaría de Hacienda de la Nación y de la Resolución n° 25/95 de igual origen.

⁹ Adviértase además que las Aplicaciones Financieras no incluyen los Créditos a Corto Plazo que son significativos. En la Ley n° 25.237 de Presupuesto del año 2000 ascienden a \$ 7.150 (\$ 3.300,0 y \$ 3.850,0 millones de pesos según sus art. 11° y 7°).

¹⁰ IV Foro Interamericano de Contabilidad Pública, Bs.As., 1998: en el transcurso de los debates resultaron interesantes los comentarios públicos de los miembros de la delegación mexicana, que no encontraban justificación a la exposición fraccionada de los ingresos y gastos del P.A.N. argentino.

4.2. Comparación entre la Exposición Oficial y la Exposición Reestructurada de los Recursos Totales.

En el Cuadro N° 1 se visualizan las diferencias entre los llamados Recursos Totales por las leyes de presupuesto (forma de exposición oficial) con respecto a los Recursos Totales reestructurados (forma de exposición reestructurada).

La primera columna (a) consigna los Recursos Corrientes y de Capital (exposición oficial). La segunda (b), suma a la columna (a), las Fuentes Financieras (exposición reestructurada). La tercera (c), es la diferencia entre (a) y (b): indica los montos no expuestos en la presentación del presupuesto nacional, o sean las Fuentes Financieras. La cuarta (d), revela en porcentajes la creciente incidencia de las Fuentes Financieras sobre el Total de Recursos. Se observa que, mientras en el Presupuesto 1993 las Fuentes Financieras representaban sólo el 13,9% de los Recursos Totales, en el del Año 2000 su gravitación es del 38,7% y en el 2001 del 38,4% del Total. El promedio del período es de 27,56%.

FORMAS DE EXPOSICIÓN DE LOS RECURSOS TOTALES PRESUPUESTADOS

- En millones de pesos de diciembre de 1999 -

Cuadro n° 1

AÑOS	Exposición Oficial (SIC) (a)	Exposición Reestructurada (b)	Diferencia no expuesta en la presentación oficial (c) ¹¹	%no expuesto (c) / (b)
1993	42.207	49.048	6.841	13,9
1994	41.556	48.955	7.399	15,1
1995	42.335	48.848	6.513	13,3
1996	39.735	48.061	8.326	17,3
1997	40.285	56.183	15.898	28,3
1998	44.090	64.865	20.775	32,0
1999	45.702	70.439	24.737 ¹²	35,2
2000	42.865	69.964	27.099	38,7
2001	46.413	75.404	28.991	38,4
TOTALES	385.188	531.767	146.579	27,56

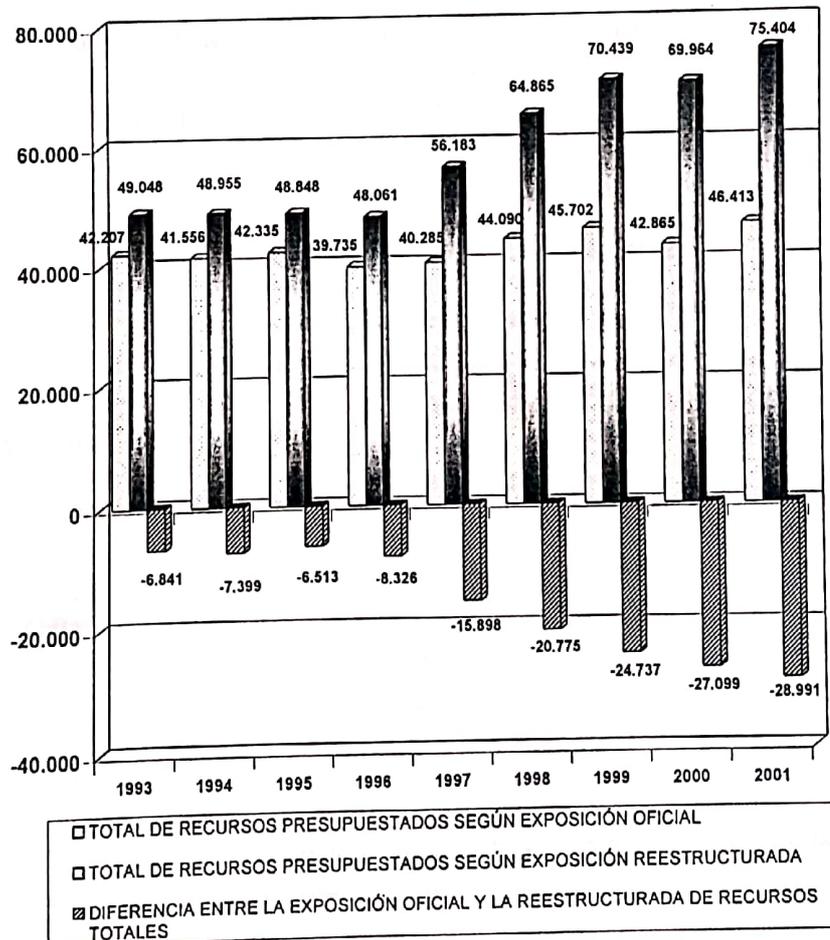
¹¹ Estos montos no incluyen los Créditos a Corto Plazo a los que alude la Ley n° 24.156, arts. 82° y 83°, siempre superiores a \$ 3.000,0.

¹² Se verificó una diferencia de \$ 14,9 entre la Ley de Presupuesto 1999 que fija las Fuentes Financieras en \$ 24.737,09 y el Calculado Inicial de la Cuenta de Inversión, Cuadro n° 26, que lo expone en \$ 24.722,1.

El Gráfico n° 1 siguiente –basado en el Cuadro N° 1-, exhibe el incremento en valores absolutos de las Fuentes Financieras no expuestas convenientemente. En efecto, los importes sin exposición adecuada pasan de \$ 6.841,0 millones de pesos en 1993 a \$ 28.991,0 de igual moneda en el año 2001, o sea, más que se cuadruplican en el lapso bajo examen (424%) .

La tercera barra del gráfico –bajo el eje X- muestra en cada año la importancia creciente de los importes no expuestos idóneamente según la perspectiva que aborda este trabajo. La magnitud de las cifras disimuladas eximen de comentarios.

**RECURSOS TOTALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
EXPOSICION OFICIAL SEGÚN LEYES DE PRESUPUESTOS,
EXPOSICION REESTRUCTURADA Y MONTOS NO EXPUESTOS**
Años 1993 AL 2001 - En millones de pesos de diciembre de 1999(*)



Año 2000 a 2001: a valores de origen

El total acumulado de los recursos provenientes de las Fuentes Financieras no expuestos en forma conveniente correspondiente a los nueve ejercicios analizados, ascienden a \$ 146.579 millones, cifra marginada del circuito normal de exposición del presupuesto nacional, que comprende los montos del "Endeudamiento e Incremento de Otros Pasivos" y la "Disminución de la Inversión Financiera".

4.3. Desagregación y análisis de los Ingresos Totales a nivel de Presupuesto y de su Ejecución

El Cuadro Nº 2 muestra los rubros significativos de Recursos según la Ley de P.A.N. y su ejecución discriminados en:

- a. Ingresos Tributarios;
- b. Fuentes Financieras y
- c. Otros Ingresos: Comprenden las Contribuciones a la Seguridad Social y demás recursos no incluidos en los apartados anteriores a) y b).

El panorama presupuestario no expuesto convenientemente –o encubierto- en materia de Recursos Totales es de mayor significación cuando se examinan las ejecuciones de los mismos (ver Cuadro nº 2).

Cuadro nº 2

**TOTAL DE RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
EXPOSICION REESTRUCTURADA**
En millones de pesos de diciembre de 1999

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
INGRESOS TRIBUTARIOS							
Presupuestados	2308	2270	2349	23821	24842	27502	29118
Ejecutados	20239	21819	20537	21515	24925	26199	25734
Diferencia	-2829	-941	-2942	-2306	82	-1303	-3385
FUENTES FINANCIERAS							
Presupuestados	6841	7399	6513	8336	15888	20775	24737 (*)
Ejecutados	11002	15383	21055	24362	26553	31180	32339
Diferencia	4161	7983	14572	16035	10664	10405	7622
OTROS INGRESOS							
Presupuestados	19139	18795	18856	15913	15442	16588	16584
Ejecutados	20786	18724	16711	13198	13903	13993	14655
Diferencia	1646	-72	-2145	-2715	-1539	-2385	-1929
TOTAL RECURSOS PRESUPUESTO	49048	48955	48848	48061	56183	64865	70439
TOTAL RECURSOS EJECUCIÓN	52026	55926	58332	59076	65381	71372	72748

(*) Ver citas nºs 9 y 11

En términos generales, del análisis del Cuadro nº 2 y del Gráfico siguiente surgen, entre otras, conclusiones respecto al periodo analizado:

- a. La financiación del P.A.N. corresponde en forma progresiva y creciente a los montos provenientes de las Fuentes Financieras, fundamentalmente del Endeudamiento.
- b. A partir del año 1995, la ejecución de los recursos correspondientes a Fuentes Financieras superan a los Ingresos Tributarios y a los Otros Ingresos tomados individualmente. Se acentúa esa tendencia en los años siguientes.
- c. Los **Ingresos Tributarios** muestran un moderado ascenso entre 1993 y 1999, tanto a nivel del P.A.N., como en su ejecución:
 - c.1. Los Ingresos Tributarios Presupuestados en todos los años analizados exceden a los de la ejecución respectiva, salvo en el Año 1997.
 - c.2. El presupuesto de dichos ingresos en 1993 es de \$23.068,0, mientras que en 1999 es de \$ 29.118,0, o sea que representan el 126% del primero.
 - c.3. La ejecución de esos años pasa de \$ 20.339,- en 1993 a \$ 25.734,- en el 1999, representando también un 126%.
 - c.4. El déficit de recaudación promedio anual por Ingresos Tributarios es de \$ 1.946,0. En 1999 se registra el de mayor monto en valores absolutos al ascender a \$3.385.-.
- d. Las **Fuentes Financieras** tienen un comportamiento totalmente diferente a lo expuesto en c):
 - d.1. Mientras en 1993 tienen un presupuesto de \$ 6.841,0, en 1999 llegan a \$ 24.737,0¹³, en el 2000 a \$ 27.099,0 y en el 2001 a \$ 28.991,0, llegando a representar respectivamente el 370%, 396% y 423,78% sobre el primero.
 - d.2. En cuanto a su ejecución a nivel de devengado, las cifras pasan de \$ 11.002,- en 1993, a \$ 32.359,- en el 1999, representando esta última cifra el 298% de las del Año 1993.
 - d.3. Cabe destacar las significativas diferencias entre el cálculo inicial que aprueba el Congreso Nacional y la ejecución, aspecto que se aborda en el Punto 4.4.
 - d.4. Las diferencia promedio de los desvíos entre lo presupuestado y su ejecución (superávit de recaudación, promedio anual) es de \$ 10.724.-

¹³ Véase cita n°s 9 y 11.
InstInvestEcon-2001

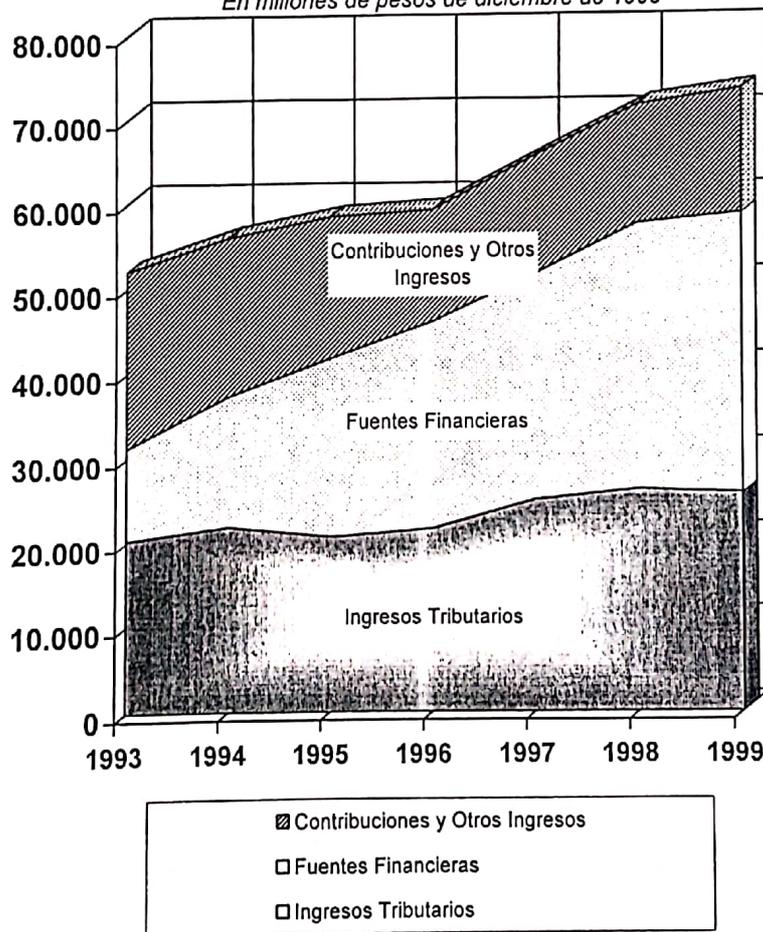
4.4. Análisis de las Fuentes Financieras: diferencias entre lo aprobado por el Poder Legislativo Nacional y su ejecución.

La ejecución de los recursos provenientes de Fuentes Financieras tienen un considerable aumento desde 1993 a 1999. Como lo afirmamos precedentemente, la brecha entre las previsiones (o cálculo) que al respecto aprueba el Poder Legislativo y su ejecución es significativa.

ADMINISTRACION NACIONAL EJECUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS Y DE LAS FUENTES FINANCIERAS

AÑOS 1993 AL 1999

En millones de pesos de diciembre de 1999

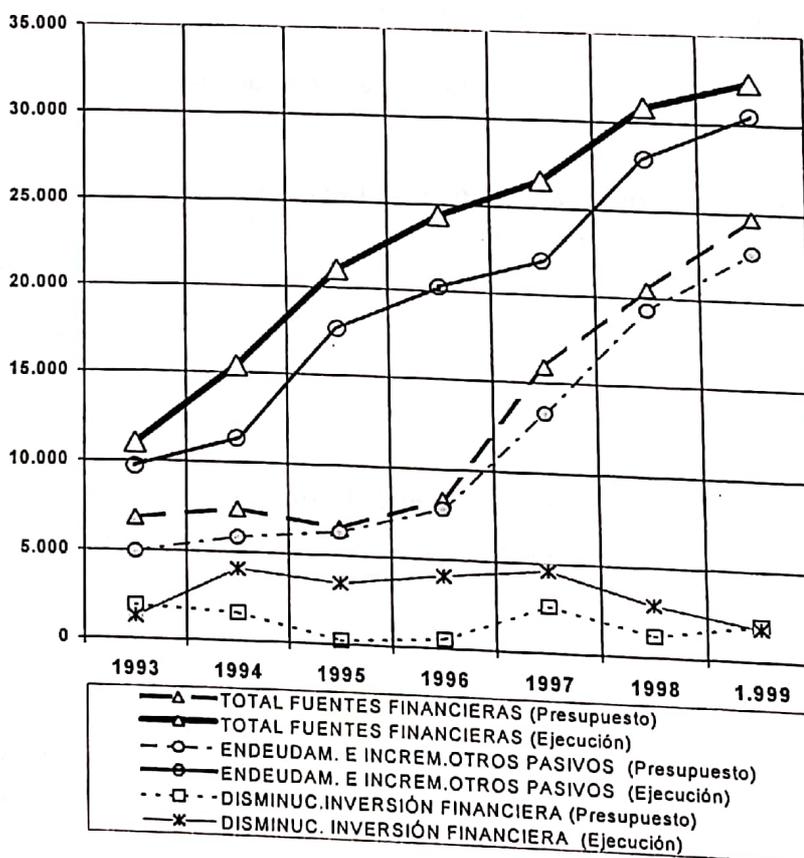


Tanto el gráfico anterior como el siguiente evidencian la tendencia creciente en valores absolutos y relativos de las Fuentes Financieras, cuyo componente principal es el Endeudamiento e Incremento de Otros Pasivos.

Existe una importante brecha entre el P.A.N. que aprueba el Congreso Nacional y la realidad de la ejecución por esos conceptos. Por ejemplo, las diferencias que se verifican en los años 1995 y 1996 entre lo sancionado por el Congreso Nacional que aprueba un Endeudamiento de \$ 6.513,0 y \$ 8.326,0 y las ejecuciones por \$ 21.085.- y \$ 24.362.-, producen desvíos que ascienden a las sumas de \$ 14.572,- y \$ 16.035,. millones de pesos respectivamente, sumas que equivalen a diez presupuestos -o más- de una provincia argentina que tenga un gasto anual de \$ 1.500,0 millones. La magnitud del desfasaje entre programación y ejecución de las Fuentes Financieras supone:

- La programación presupuestaria de las Fuentes Financieras en general, y del Endeudamiento en particular, es manifiestamente deficiente y/o
- Existe voluntad política de ocultar la dimensión del endeudamiento de cada año.

**COMPOSICIÓN DE LAS FUENTES FINANCIERAS
DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
SEGUN LEYES DE PRESUPUESTO Y SU EJECUCION**
En millones de pesos de diciembre de 1999



De lo anterior surge la necesidad de una mayor transparencia fiscal en la exposición del Presupuesto Nacional teniendo en cuenta al *usuario-ciudadano* y al *usuario-graduado en ciencias económicas no especialista en la materia*, para lo cual se deben incluir la totalidad de los recursos de la AN, abarcando no sólo los Recursos Corrientes y de Capital, sino también las Fuentes Financieras.

5. ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN DE LOS GASTOS TOTALES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

La exposición de los Gastos Totales en el presupuesto nacional adolece de idénticos vicios que la de los Ingresos Totales ya desarrollada, resultando de aplicación similares consideraciones que las realizadas para los Gastos según se trabaje "*sobre la línea*" o "*bajo la línea*". Los Gastos Totales en el Presupuesto Nacional no se exponen en un solo cuadro, en forma acumulativa, de forma que incluyan las Aplicaciones Financieras, o sean, la Amortización de la Deuda Pública y las Inversiones Financieras aludidas.

5.1. Evolución del gasto según la Clasificación por Naturaleza Económica Reestructurada. Comparación entre montos presupuestados iniciales y su ejecución.

A fin de mostrar la cuantía de los montos que el Presupuesto Nacional destina a los servicios de la deuda y otras operaciones financieras y su relación con los gastos corrientes y de capital, el gasto se reestructura y se agrupa de la siguiente manera:

- a. **Gastos Corrientes excluidos los Intereses de la Deuda**¹⁴;
- b. **Gastos de Capital** y
- c. **Aplicaciones Financieras más Intereses de la Deuda** (o lo que es lo mismo, los Servicios de la Deuda más Inversiones Financieras correspondientes a Aplicaciones Financieras).

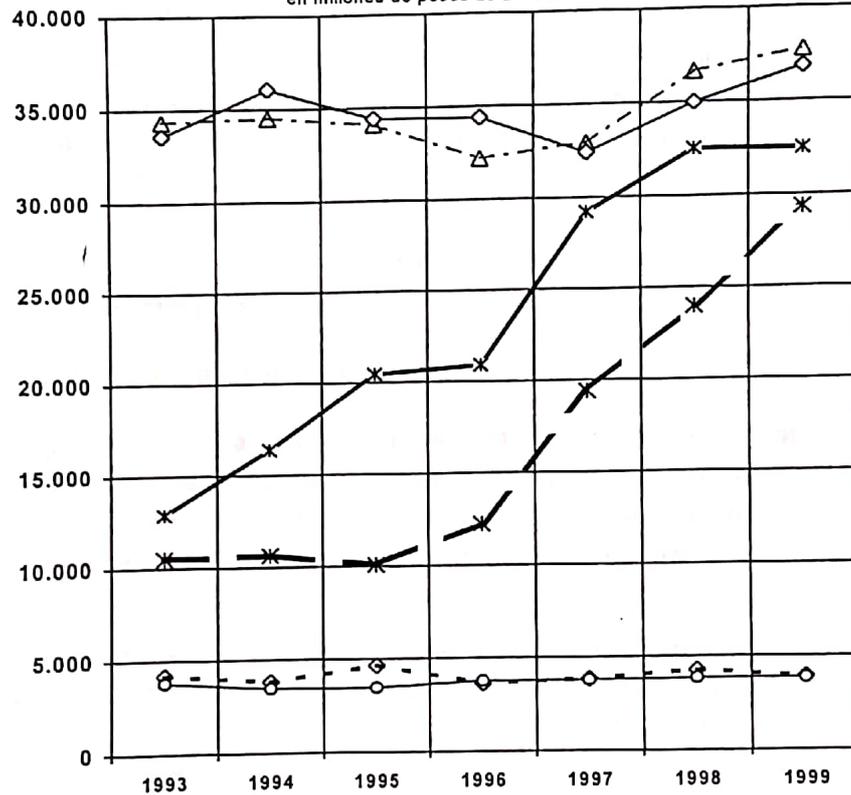
El gráfico "*Evolución y Composición del Gasto de la Administración Nacional según su Naturaleza Económica – Exposición Reestructurada*", muestra la composición del gasto en forma reestructurada, siguiendo los objetivos ya aludidos:

- a. **Gastos Corrientes, excluidos los Intereses de la Deuda** son los principales. La curva muestra una tendencia que se podría calificar de estable. Las desviaciones entre el presupuesto original y su posterior ejecución, son moderadas con relación a las que se analizan en el punto c).
- b. **Gastos de Capital:** tiene un comportamiento similar a los Gastos Corrientes excluidos Intereses de la Deuda, y
- c. **Servicios de la Deuda e Inversiones Financieras** (estas últimas, correspondientes a Aplicaciones Financieras). La tendencia es distinta a las

¹⁴ Rentas de la Propiedad según Clasificador de Gastos.
InstInvestEcon-2001

anteriores, tanto en lo que hace al Presupuesto como a su ejecución en la etapa del

**EVOLUCION Y COMPOSICION DEL GASTO
DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
SEGÚN NATURALEZA ECONOMICA
EXPOSICIÓN REESTRUCTURADA
Gastos Presupuestados y Devengados
en millones de pesos de Diciembre de 1999**



- △- GASTOS CORRIENTES PRESUPUESTADOS (EXC. INTERESES DEUDAS)
- GASTOS CORRIENTES EJECUTADOS (EXC. INTERESES DE DEUDAS)
- *-* SERVICIOS DE LA DEUDA E INVERSIONES FINANC. PRESUPUESTADAS
- *-* SERVICIOS DE LA DEUDA E INVERSIONES FINANC. EJECUTADAS
- ◇- GASTOS DE CAPITAL PRESUPUESTADOS
- GASTOS DE CAPITAL EJECUTADOS

devengado. En 1998, por ejemplo, estos gastos representan el 291% de los del año 1993 por igual concepto.

Llama la atención los desvíos entre las cifras aprobadas por el Poder Legislativo Nacional y su ejecución, como así también la tendencia a aproximarse a los gastos corrientes (excluidos Intereses de la Deuda).

Observamos:

- a. El gasto de la Administración Nacional entre 1993 y 1999 muestra una tendencia levemente creciente en lo atinente a Gastos de Consumo, Prestaciones de Seguridad Social, Transferencias e Inversión Real, entre otros. No son llamativas las desviaciones entre los créditos autorizados iniciales y su ejecución en las etapas del compromiso y del devengado. Los gastos devengados no superan a los comprometidos.
- b. Aumento ostensible del gasto correspondiente a Servicios de la Deuda e Inversiones Financieras según Leyes de Presupuesto de los años considerados. Ese aumento hace que vayan superando a los Gastos de Consumo, Prestaciones de Seguridad Social, Transferencias e Inversión Real individualmente considerados.
- c. Tendencia también creciente y en forma manifiesta **en la ejecución** de los Servicios de la Deuda e Inversiones Financieras, la cual se acentúa al analizar la etapa del devengado de las Aplicaciones Financieras (integradas por Amortización de la Deuda e Inversiones Financieras).
- d. Las Aplicaciones Financieras tienen un tratamiento diferente en la etapa del devengado con respecto a los gastos del P.A.N. que se encuentran *sobre la línea*, lo cual permite la realización de manipuleos presupuestarios.

5.2. Los gastos por finalidad reestructurados

El gráfico siguiente muestra cuáles son los gastos de mayor significatividad en una exposición reestructurada de la clasificación por finalidad. Con esa reexposición se busca evidenciar la medida en que los ajustes en materia de gastos se cumplen en lo atinente a los que están "*sobre la línea*", o sea aquéllos que no corresponden a los Servicios de la Deuda ni a Inversiones Financieras.

La reestructuración de los gastos consiste en agrupar cuatro grandes niveles de gastos por finalidad con el objeto de mostrar la envergadura de los correspondientes a los Servicios de la Deuda Pública e Inversiones Financieras no expuestos en forma conveniente para la ciudadanía, según lo siguiente:

- a. **Servicios de Administración Gubernamental, Defensa y Seguridad y Económicos:** se agrupan las cuatro finalidades, a los efectos de mostrar la incidencia relativa de los mismos sobre el total.
- b. **Servicios Sociales.**
- c. **Servicios de la Deuda Pública e Inversiones Financieras.** Los Servicios de la Deuda comprenden los intereses de la deuda, amortización del capital y otros gastos.

El análisis de las cifras y del gráfico revelan lo siguiente:

- a. **Gastos en Administración Gubernamental, Defensa, Seguridad y Económicos.** Estos gastos no arrojan mayores diferencias entre los créditos autorizados por el Congreso Nacional al aprobar la Ley de Presupuesto con la ejecución en las etapas de lo comprometido y devengado al final del ejercicio respectivo. En otras palabras, lo autorizado por el PLN se ejecuta al final del ejercicio a nivel de Compromiso y de Devengado, sin desviaciones demasiado significativas.

b. Servicios Sociales.

- b.1. Tienen tendencia creciente entre 1993 y 1998.
- b.2. Son los de mayor volumen durante el período a nivel de créditos originales.
- b.3. Se verifican desvíos en 1994 y 1996 entre los créditos originales y su ejecución, siendo ésta mayor que la prevista por la L.P.A.N. de esos ejercicios.
- b.4. Los desvíos entre la ejecución presupuestaria y lo fijado por L.P.A.N. a nivel de compromiso y de devengado no tienen gravitación decisiva en el total general.

c. Servicios de la Deuda Pública e Inversiones Financieras.

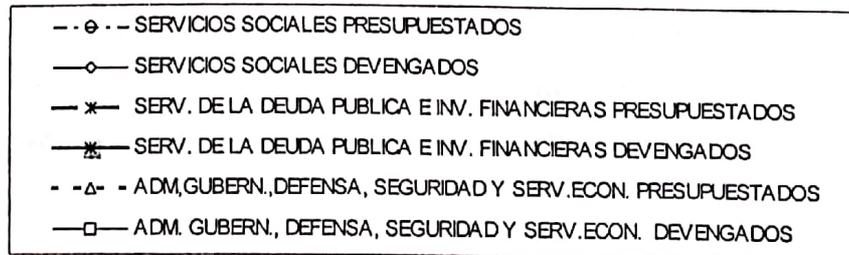
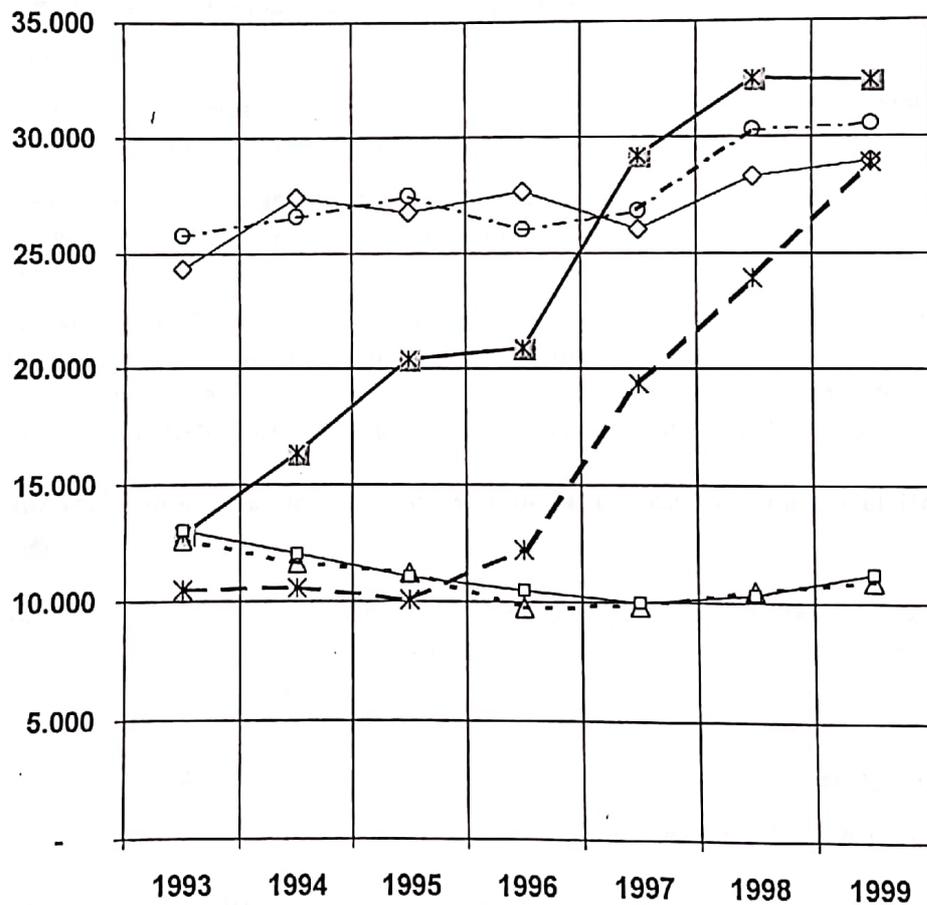
- c.1. Este rubro tiene gran significatividad y su tendencia es creciente, sobrepasando por primera vez su ejecución, a los Servicios Sociales en 1998. Esa tendencia continúa en 1999.
- c.2. Existe sustancial diferencia entre lo que aprueba la Ley de Presupuesto para estos fines y su ejecución en la etapa del devengado, brechas que ascienden, en millones de pesos, a \$ 2.300 en 1993; \$ 5.781 en 1994; \$ 10.366 en 1995; \$ 8.678 en 1996; \$9.790 en 1997 y \$ 8.564 en 1998;
- c.3. La importancia de las cifras que se destinan a los gastos de la referencia obligan a examinar:
 - La medida del cumplimiento real –no formal- de lo que establece la Constitución Nacional como atribución del PLN en materia de Deuda Pública
 - La relación entre dichos gastos con los ingresos por endeudamiento público.
- c.4. **Los gastos por Servicios de la Deuda e Inversiones Financieras son de tal envergadura que su ejecución, a partir de 1997, supera la sumatoria de cada uno de los siguientes gastos agrupados:**
 - **La totalidad de gastos realizados por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y de todos los ministerios que no prestan servicios sociales realizados por la Administración Central o los Organismos Descentralizados.**

En otras palabras, a partir de 1997 la AN gastó menos en la sumatoria de los **gastos** de los tres poderes del Estado, Ministerio Público, Jefatura de Gabinete, de todos los ministerios –excepto cuando se traten de gastos sociales-, los que incluyen, por ej., los gastos de la Policía Federal, Gendarmería Nacional, Fuerzas Armadas, Servicio Penitenciario Federal, de energía atómica, inversión y obra pública, transporte, comunicaciones, agricultura, industria, energía que en los Servicios de la Deuda Pública e Inversiones Financieras.
 - **La totalidad de gastos en Servicios Sociales**, o sean que desde 1997 la AN destinó menos a la **sumatoria de gastos** para la atención de la Salud, Promoción y Asistencia Social, Seguridad Social (régimen previsional y de obras sociales), al Sistema Universitario Nacional (36 universidades nacionales), a la Ciencia y Técnica (CONICET, por ejemplo) y a Viviendas entre otros que a los servicios de la Deuda e Inversiones Financieras.

- Más allá de que se cumplan normas jurídicas en materia de crédito público y que tengan encuadre en las delegaciones legislativas acordadas a través del artículo 58° y 70° de la Ley n° 24.156 y otras disposiciones concordantes, lo cual constituye una compleja ingeniería jurídica, queda siempre pendiente el análisis del cumplimiento de la letra y el espíritu de la Constitución Nacional y la Transparencia Fiscal para el usuario ciudadano.

**ADMINISTRACIÓN NACIONAL GASTOS SIGNIFICATIVOS
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR FINALIDAD REESTRUCTURADA
GASTOS PRESUPUESTADOS Y DEVENGADOS**

En millones de pesos de diciembre de 1999



5. Las diferencias entre Crédito Original, Compromiso y Devengado en materia de Aplicaciones Financieras

Existe un comportamiento diferente en el tratamiento que se da a la ejecución presupuestaria a nivel de **devengado** en materia de aplicaciones financieras y, en particular a la Amortización de la Deuda Pública, con respecto a demás gastos de la Administración Nacional, observándose que los créditos presupuestarios no son sobrepasados a nivel de la etapa del Compromiso, sino en la del Devengado, por montos realmente significativos.

La introducción del devengado como etapa definitiva de imputación del gasto con la sanción de la Ley 24.156 permitió, por una parte, atenuar (disimular) a partir de 1993 la verdadera cuantía de los resultados presupuestarios negativos y, por otra, operó como un significativo instrumento de ajuste del *gasto público sobre la línea* (ya se expuso que no rige ese criterio para los *gastos de bajo la línea*).

En resumen:

- a. La ejecución del presupuesto a nivel de Devengado revela que los *gastos sobre la línea* no superan los créditos presupuestarios a nivel de Compromiso.
- b. Por el contrario, los gastos correspondientes a Aplicaciones Financieras en la etapa del Devengado superan en forma ostensible el crédito original y el compromiso respectivo.
- c. El ajuste en el Gasto Público Nacional y el aumento de la recaudación tributaria representan un esfuerzo nacional que, progresiva y crecientemente, se destinan a pagos referidos a Servicios de la Deuda (Intereses, Amortización y Gastos) e Inversiones Financieras y, aunque en menor proporción, a la Seguridad Social.

6. Denominación impropia de los Intereses de la Deuda Pública en el Presupuesto Nacional.

Las denominaciones que reciben los **Intereses y Gastos de la Deuda Pública** en los distintos clasificadores presupuestarios son impropias e inducen a error, como se aprecia en el siguiente cuadro:

CLASIFICADOR	DENOMINACION DE LOS INTERESES DE LA DEUDA
• Clasificación s/naturaleza Económica:	Rentas de la Propiedad
• Por objeto del gasto:	Servicios de la Deuda
• Institucional:	Servicios de la Deuda Pública
• Por finalidad	DEUDA PUBLICA (Servicios de la Deuda Pública)

El lector desprevenido, por ejemplo, el usuario ciudadano- se confunde con las denominaciones enumeradas, a saber:

- a. **Rentas de la propiedad.** Los intereses pueden ser cobrados o pagados. Esa clara distinción se tiene en cuenta al exponer los estados de resultados de la actividad privada. En el Presupuesto Nacional, por el contrario, se llaman Rentas de la Propiedad los intereses que pagará el Estado, lo cual conduce a equívocos¹⁵.
- b. **Servicios de la Deuda.** Para la doctrina de las finanzas públicas y para la Ley n° 24.156 este concepto está integrado por la Amortización, Intereses y Gastos de la Deuda Pública (art. 70° de la ley).

Dada la impropia denominación utilizada en los clasificadores, que hacen pensar que cuando se dice **Servicios de la Deuda**, el presupuesto incluye la totalidad de los conceptos referidos, es imprescindible el cambio de denominación en la normativa vigente. Al no cumplir con el principio de claridad presupuestaria, se vulnera la transparencia fiscal, abriendo el interrogante sobre las verdaderas razones por las cuales se establecieron en los clasificadores presupuestarios.

Por último, recordaremos que lo que pretende este trabajo es propiciar una mayor transparencia fiscal por medio una apropiada exposición del P.A.N. para el *usuario ciudadano* y al *usuario-graduado en ciencias económicas no especialista en la materia*, como también difundir aspectos no suficientemente expuestos o conocidos sobre el Presupuesto de la Administración Nacional.

ANEXOS

**ADMINISTRACION NACIONAL
CALCULO ORIGINAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
Y FUENTES FINANCIERAS SEGUN LEYES DE PRESUPUESTO
AÑOS 1993 A 1999**

En millones de pesos de diciembre de 1999

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
INGRESOS TRIBUTARIOS	23.068	22.760	23.479	23.821	24.842	27.502	29.118
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2.047	1.258	1.600	1.463	1.480	1.420	1.972
CONTRIBUCIONES	14.422	14.323	13.676	12.326	11.583	12.488	12.019
VENTA BS. Y SS. DE ADM. PUBLICAS	448	480	329	193	160	199	221
INGRESOS DE OPERACION	0	0	0	0	0	0	0
RENTAS DE LA PROPIEDAD	916	956	1.607	1.009	958	917	1.082
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	15	82	45	47	24	267	298
RECURSOS DE CAPITAL	1.291	1.696	1.599	875	1.237	1.296	987
FUENTES FINANCIERAS	6.841	7.399	6.513	8.328	15.288	20.775	24.737
TOTAL REC. Y FUENTES FINANCIERAS	49.048	48.955	48.848	48.061	56.183	64.985	70.440

**ADMINISTRACION NACIONAL
EJECUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
Y DE LAS FUENTES FINANCIERAS SEGUN CUENTAS DE INVERSION
AÑOS 1993 A 1999**

En millones de pesos de diciembre de 1999

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
INGRESOS TRIBUTARIOS	20.239	21.819	20.537	21.515	24.925	26.199	25.733
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2.267	1.944	1.387	1.260	1.732	1.981	3.320
CONTRIBUCIONES	14.110	14.567	12.345	10.284	9.856	10.303	9.655
VENTA BS. Y SS. DE ADM. PUBLICAS	417	413	320	142	147	199	201
INGRESOS DE OPERACION	0	0	0	0	0	0	0
RENTAS DE LA PROPIEDAD	931	973	991	1.053	1.369	1.010	999
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	8	55	67	73	86	197	262
RECURSOS DE CAPITAL	3.055	771	1.603	387	712	303	219
FUENTES FINANCIERAS	11.002	15.383	21.085	24.362	26.553	31.180	32.359
TOTAL REC. Y FUENTES FINANCIERAS	52.026	55.926	58.332	59.076	65.381	71.372	72.747

ADMINISTRACION NACIONAL
CÁLCULO ORIGINAL DE LAS FUENTES FINANCIERAS
SEGÚN LEYES DE PRESUPUESTOS
AÑOS 1993 A 1999

En millones de pesos de diciembre de 1999

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Disminución de la Inversión Financiera	1.902	1.573	215	516	2.600	1.183	1.968
Endeudamiento e incremento otros pasivos	4.939	5.827	6.298	7.811	13.299	19.333	22.754
Incremento del Patrimonio	0	0	0	0	0	0	0
Diferencia entre LPAN public. y Cta. Inversión						259	15
Total Fuentes Financieras Presupuestada	6.841	7.399	6.513	8.326	15.898	20.775	24.737

ADMINISTRACION NACIONAL
EJECUCION DE LAS FUENTES FINANCIERAS
SEGÚN CUENTAS DE INVERSION

AÑOS 1993 A 1999

En millones de pesos de diciembre de 1999

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1.999
Disminución de la Inversión Financiera	1.295	4.045	3.436	4.084	4.584	2.897	1.802
Endeudamiento e incremento otros pasivos	9.707	11.322	17.649	20.246	21.962	27.961	30.510
Incremento del Patrimonio	0	15	0	31	7	16	47
Total Fuentes Financieras Ejecutadas	11.002	15.383	21.085	24.362	26.553	30.874	32.359

**ADMINISTRACION NACIONAL
ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTARIA
COMPOSICION DEL GASTO POR FINALIDADES**

En millones de pesos de diciembre de 1999

Concepto	AÑO 1993			AÑO 1994			AÑO 1995		
	Créd. Original	Compromiso	Devengado	Créd. Original	Compromiso	Devengado	Créd. Original	Compromiso	Devengado
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4.113	4.161	4.027	4.089	4.764	4.701	4.259	5.025	4.971
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	3.652	3.475	3.459	3.723	3.602	3.579	3.694	3.419	3.400
SERVICIOS SOCIALES	25.793	24.450	24.329	26.636	27.484	27.417	27.489	26.826	26.749
SERVICIOS ECONOMICOS	4.856	5.570	5.546	3.867	3.849	3.802	3.284	2.747	2.721
Subtotal	38.413	37.656	37.361	38.315	39.699	39.499	38.727	38.016	37.842
SERV. DE LA DEUDA MÁS INVERS. FINANC.	10.516	12.903	12.890	10.620	9.748	16.401	10.094	14.553	20.460
TOTAL GENERAL	48.929	50.559	50.251	48.935	49.447	55.900	48.821	52.570	58.302

Concepto	AÑO 1996			AÑO 1997			AÑO 1998		
	Créd. Original	Compromiso	Devengado	Créd. Original	Compromiso	Devengado	Créd. Original	Compromiso	Devengado
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	3.792	4.625	4.578	3.975	4.130	4.091	4.138	4.333	4.311
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	3.322	3.320	3.288	3.164	3.246	3.235	3.294	3.292	3.284
SERVICIOS SOCIALES	26.018	27.738	27.674	26.885	26.086	26.030	30.365	28.460	28.357
SERVICIOS ECONOMICOS	2.672	2.674	2.605	2.729	2.663	2.649	3.067	2.774	2.753
Subtotal	35.804	38.357	38.146	36.753	36.126	36.005	40.864	38.859	38.705
SERV. DE LA DEUDA MÁS INVERS. FINANCIÉ	12.226	13.516	20.904	19.402	24.091	29.192	23.966	25.361	32.530
TOTAL GENERAL	48.030	51.872	59.049	56.156	60.216	65.197	64.830	64.220	71.235

Concepto	AÑO 1999		
	Créd. Original	Compromiso	Devengado
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4.360	5.315	5.287
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	3.472	3.531	3.499
SERVICIOS SOCIALES	30.538	29.192	29.016
SERVICIOS ECONOMICOS	3.116	2.571	2.484
Subtotal	41.526	40.609	40.286
SERV. DE LA DEUDA MÁS INVERS. FINANCIÉ	21.125	26.451	32.461
TOTAL GENERAL	62.651	67.060	72.747

Universidad Nacional de Salta
Facultad de Ciencias Económicas,
Jurídicas y Sociales
Instituto de Investigaciones Económicas
Buenos Aires 177
4400 Salta
Argentina

REUNIONES DE DISCUSIÓN

<u>Nº</u>	<u>Fecha</u>	<u>Autor</u>	<u>Título</u>
145	16/ 8/00	Eduardo Antonelli y Héctor Eugenio Martínez	"Una Modelización de la Convertibilidad en la Argentina y del Sistema Económico Anterior"
146	1/11/00	Jorge A. Paz	"La Brecha de Ingresos entre Cónyuges, en Vísperas de la Estimación"
147	6/12/00	Eusebio Cleto del Rey y Martín Renta Davids	"Rendimiento Académico de los Egresados de la Carrera de Contador Público"
148	4/ 4/01	Eduardo Antonelli	"Una Nota sobre la Oferta Agregada"
149	2/ 5/01	Eduardo Antonelli	"Evaluación Encuesta Alumnos Economía I"
150	30/ 5/01	Eduardo Antonelli	"Aspectos Teóricos del Insumo- Producto"

- | | | | |
|-----|----------|--|--|
| 151 | 6/ 6/01 | Eusebio Cleto del Rey y
Carlos Luis Rojas | "Algunas Reflexiones sobre la
Prevención de la Leishmaniosis" |
| 152 | 20/ 6/01 | Eduardo Antonelli | "La Oferta Agregada: Un Marco
General" |
| 153 | 4/ 7/01 | Eduardo Antonelli y Héctor
Eugenio Martínez | "Una Modelización de la Economía
Argentina 1900-2000" |
| 154 | 26/ 9/01 | Lea Cristina Cortés de
Trejo | "Presupuesto Nacional y
Transparencia Fiscal" |