

CIPPEC



INFORME DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA 2006

Diciembre de 2005

Autores: Fundación FAVIM
Fundación CIPPEC



INFORME DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA 2006

Equipo de trabajo

- Lic. Alejandra Moreno
- Lic. Eliana Luna

Supervisión

Lic. Laura Malajovich

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Acerca de FAVIM

Fundación FAVIM Acción Ciudadana es una organización social sin fines de lucro que trabaja por la defensa y difusión de derechos y obligaciones ciudadanas y por la promoción de prácticas de participación democráticas, porque busca ser referente institucional en la construcción de una democracia sólida, promocionando valores que contribuyan a una ciudadanía formada e informada, con gobernantes comprometidos con su hacer, empresarios socialmente responsables y medios de comunicación transmitiendo información que promueva valores y actitudes positivas en la gente.

INDICE

Principales características del Proyecto	5
Estimaciones macroeconómicas y recursos	6
¿Cuánto hubo de aumento de recursos en 2005 y adónde se destinó?.....	7
Estimación de Recursos 2006	9
Propuesta de Gastos 2006.....	10
Consideraciones finales.....	12

Indice de Cuadros y Gráficos

Cuadro 1. Crecimiento real e inflación: proyectados versus verificados.....	6
Cuadro 2: Recursos 2005. En millones de pesos.....	7
Cuadro 3. Modificaciones presupuestarias 2005. En millones.	8
Cuadro 4. Recursos Proyectados para 2006.....	9
Cuadro 5: Presupuesto de gastos 2005 y 2006	10

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

- ✓ De acuerdo con las **proyecciones** presentadas en el Presupuesto Nacional (Marco macro fiscal) para 2006, el proyecto fue elaborado estimando un crecimiento del PBI del 4% y una inflación del 9,1%. Dado que las estimaciones de crecimiento son bastante moderadas, es posible que los ingresos superen a las proyecciones presentadas en el presupuesto de modo tal que los ingresos y gastos sean mayores al monto que actualmente se estima.
- ✓ Se estiman **recursos** por un total de \$3.141 millones, un aumento del 13% con respecto a la recaudación proyectada para 2005. Los principales aumentos se estiman en regalías e ingresos brutos.
- ✓ El total de **gastos** asciende a \$3.141 millones, lo que representa un incremento del 7% con respecto al gasto proyectado para 2005, que se estima -según datos del Ministerio de Hacienda- en \$2.930 millones.
- ✓ Los principales **aumentos respecto del presupuesto 2005** se concentran en bienes de capital (+70%), intereses y gastos de la deuda (+40%) y personal (+26%).
- ✓ Aumenta la participación del gasto en **seguridad** (13% del presupuesto), **educación** y **bienestar social**. Por el contrario, disminuye el gasto administrativo y el destinado al desarrollo de la economía.
- ✓ Se estipula que el excedente de recursos entre lo presupuestado y lo recaudado podrá destinarse a:
 - *Fondo de Infraestructura Municipal*
 - *Código Procesal Peral*
 - *Crédito fiscal para atracción de inversiones*
 - *Incrementos salariales*
 - *Fondo de Infraestructura para Transporte*
 - *Fondo especial de redes de gas domiciliarias*
- ✓ Los mayores aumentos por jurisdicción corresponden a los ministerios de desarrollo social, justicia y seguridad y salud.

ESTIMACIONES MACROECONÓMICAS Y RECURSOS

El marco macrofiscal en el que se sustenta el proyecto incluye ciertos supuestos que son los que permiten proyectar el total de recursos. Dado que las estimaciones de crecimiento son bastante moderadas, es posible que los ingresos superen a las proyecciones presentadas en el presupuesto¹.

En el **cuadro 1** pueden verse las diferencias entre lo estimado y lo finalmente verificado en 2002/2004 y lo que estima el mercado para 2005 y 2006.

Como se ve, a partir de 2003 el crecimiento verificado pasa a ser mayor de lo previsto. Incluso para 2006 las previsiones parecen estar subestimadas respecto a las estimaciones de mercado.

Variaciones reales	Proy. 2006
PIB	4%
Consumo	3,5%
Inversión	7,9%
Exportaciones	4,2%
Importaciones	10,2%
Variación IPC (promedio)	9,1%
Variación IPIM (promedio)	7,4%

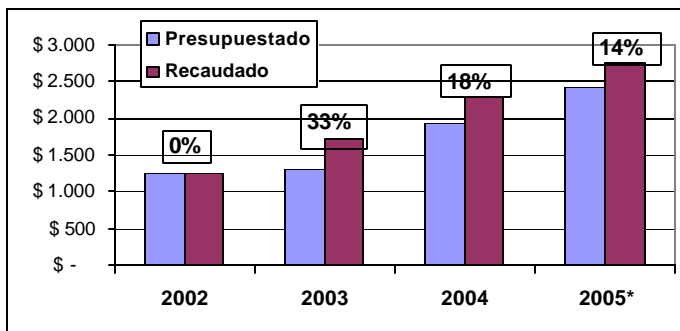
Cuadro 1. Crecimiento real e inflación: proyectados versus verificados

	2002	2003	2004	2005	2006
PBI - Variación Estimada	-4,9%	3%	4%	4%	4%
PBI - Variación Verificada	-10,9%	8,8%	9%	8,3%*	5,9%*
Tipo de cambio promedio estimado	s/d	3,00	2,84	3,05	2,97
Tipo de cambio promedio verificado	3,19	2,94	2,95	2,97*	3,03*
IPC - Variación Estimada	14%	32%	10,5%	7,8%	9,1%
IPC - Variación Verificada	41%	3,7%	6,1%	12%*	11,9%*

* datos del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del BCRA al 20/12/2005.

Como resultado del crecimiento subestimado ingresan al Estado recursos por un monto superior a lo presupuestado, los cuales deben ser asignados durante el año. En general estos recursos excedentes son administrados por el Poder Ejecutivo generando gastos adicionales a los que fueron aprobados inicialmente por el Poder Legislativo en la ley de Presupuesto.

Recursos corrientes 2002-2005



Fuente: Elaboración propia en base a leyes de presupuesto provinciales y datos del ministerio de Hacienda de la Provincia

Tal como se muestra en el gráfico, en los últimos años los recursos corrientes que efectivamente se recaudaron fueron mayores a lo que se había previsto en el presupuesto, aunque el error de estimación tiende a ser cada vez menor.

Sin embargo, el proyecto de ley de presupuesto 2006 establece que si durante el ejercicio la recaudación obtenida es mayor que la prevista el excedente se podrá destinar a (Art.15):

- 1- Fondo de Infraestructura Municipal (durante el 2005 este Fondo se constituyó con \$20 millones)
- 2- Código Procesal Penal 3º etapa.

¹ Las previsiones macroeconómicas son coincidentes a las estimaciones del Presupuesto Nacional en de acuerdo con lo establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal Nacional.

- 3- Crédito Fiscal para atracción de inversiones.
- 4- Incrementos salariales.
- 5- Fondo de Infraestructura provincial para obras y servicios de transporte.
- 6- Fondo especial de redes de gas domiciliaria.

Cualquiera de estos destinos del excedente debe ser autorizado por la Legislatura provincial. A su vez, queda facultado el Poder Ejecutivo para conformar un fondo anticíclico con los recursos excedentes, luego de que se deduzcan todos los gastos extra que sean autorizados por la Legislatura (Artículo 13 del proyecto de presupuesto 2006).

¿Cuánto hubo de aumento de recursos en 2005 y adónde se destinó?

Según la recaudación proyectada para 2005 (\$2.787 millones), los recursos efectivos superan en \$303 millones a los presupuestados inicialmente. La mayor variación relativa es en las **tasas retributivas de servicios** que aumentaron un 36%. Por **ingresos brutos** se recaudó un 15% más, equivalente a \$59 millones más, lo que se encuentra relacionado con el nivel de actividad registrado que fue mayor al estimado originalmente. Por su parte, los recursos provenientes de Nación aumentaron un 10% (+\$128 millones).

Las **regalías** tuvieron un importante aumento de \$86 millones como resultado de las diferencias producidas a lo largo del 2005 en el precio de liquidación del barril de crudo. Al momento de proyectarse estos recursos el precio al cual la Nación liquidaba el barril de crudo a la provincia era de 28,5 dólares debido al acuerdo firmado con las petroleras destinado a mantener el precio interno de los combustibles líquidos. Sin embargo, durante el año 2005 se llegó a alcanzar un precio de liquidación de 36 dólares por barril, lo cual incrementó la recaudación por estos recursos.

Cuadro 2: Recursos 2005. En millones de pesos

CONCEPTO	Presupuesto 2005	Rec. Proy. 2005	Variación 2005	
Recursos Corrientes	2.408,8	2.750,9	14%	\$ 342
De jurisdicción provincial	1.108,8	1.322,8	19%	\$ 214
Tributarios	630,9	736,6	17%	\$ 106
Ingresos brutos	409,4	468,8	15%	\$ 59
Inmobiliario	77,3	90,2	17%	\$ 13
Automotor	69,4	84,4	22%	\$ 15
Sellos y Tasas de Justicia	70,0	88,3	26%	\$ 18
Otros tributarios	4,8	4,9	2%	\$ 0
No tributarios	477,9	586,2	23%	\$ 108
Regalías	362,8	449,2	24%	\$ 86
Tasas retributivas de servicios	41,4	56,2	36%	\$ 15
Juegos y Casinos	39,1	39,9	2%	\$ 1
Otros no tributarios	34,6	40,9	18%	\$ 6
De jurisdicción nacional	1.300,0	1.428,1	10%	\$ 128
Recursos de Capital	75,0	35,9	-52%	\$ -39
TOTAL DE RECURSOS	2.483,8	2.786,8	12%	\$ 303

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Finanzas del Ministerio de Hacienda de la provincia de Mendoza.

Del análisis de la composición del presupuesto vigente (presupuesto votado +/- modificaciones), puede apreciarse que el incremento de recursos ha tenido como principales destinos aumentos de gasto en personal, transferencias corrientes y de capital a municipios y el pago de intereses de la deuda. En total se incrementó el presupuesto en **\$447 millones**.

Unos \$50 millones se distribuyeron automáticamente a los municipios en concepto de Coparticipación y otro tipo de transferencias, \$18 millones fueron utilizados para ajustar el monto de las asignaciones familiares que reciben los empleados públicos, \$74 millones fueron utilizados para un incremento salarial a los empleados públicos a mitad del año 2005 y \$20 millones correspondieron a transferencias de capital a los municipios, cumpliendo con el artículo 12 de la Ley de presupuesto 2005 por el cual se destinaban hasta \$20 millones de los recursos excedentes a transferencias a municipios con el exclusivo destino de **obra pública**. Este monto debe ser distribuido de acuerdo con los mismos coeficientes aplicados para la coparticipación municipal.

Cuadro 3. Modificaciones presupuestarias 2005. En millones.

Concepto	Presupuesto 2005	Vigente 2005	Variaciones 2005	
Erogaciones Corrientes	2.141,4	2.401,3	259,9	12%
Personal	1.116,1	1.258,6	142,5	13%
Locaciones de servicio y obra	53,9	57,9	4,0	7%
Bienes corrientes	104,5	108,0	3,5	3%
Servicios	180,5	200,3	19,8	11%
Intereses	94,4	115,6	21,2	22%
Transferencias corrientes	581,5	660,0	78,5	13%
Transferencias a municipios	312,0	362,3	50,3	16%
Otras transferencias	269,5	297,7	28,2	10%
Otras erogaciones corrientes	10,5	1,0	(9,5)	-90%
Erogaciones de Capital	342,4	529,7	187,2	55%
Bienes de capital	45,4	97,9	52,6	116%
Trabajos públicos	216,3	290,8	74,5	34%
Transf. para erog. de capital	39,4	98,1	58,7	149%
Otras erog. de capital	41,4	42,9	1,5	4%
TOTAL EROGACIONES	2.483,9	2.931,0	447,2	18%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Finanzas del Ministerio de Hacienda.

Respecto a las variaciones porcentuales en las erogaciones corrientes, puede verse que el incremento del gasto en **personal** resulta del 13% respecto del presupuesto votado y en el caso de los intereses es del 22%. Sin embargo, las variaciones más importantes se dan en las **erogaciones de capital** ya que las partidas se incorporan al presupuesto una vez que ingresan los fondos. La principal variación es la de las **transferencias y bienes de capital** cuyo presupuesto vigente más que duplica el inicial.

Con estos aumentos se dejó de lado la conformación del **Fondo Anticíclico Fiscal** estipulado en la Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal, al que debían destinarse el 50% de los recursos excedentes (de rentas generales), ya que quedó supeditado no solo a la obtención de este excedente sino también a los aumentos del gasto que se realizaron durante el año.

ESTIMACIÓN DE RECURSOS 2006

Según el proyecto presentado se estima un aumento de los recursos respecto de la proyección 2005 del 13%. Los ingresos tributarios aumentarían un 14%, mientras que los no tributarios crecerían un 16%. En estos últimos se prevé un importante aumento de las **regalías** de \$160 millones, debido a que la provincia espera hacer efectivo en el 2006 el cobro de una deuda por \$50 millones por diferencias en la liquidación. Esto explicaría que los ingresos no tributarios aumenten más que los tributarios. Asimismo, esto también permite comprender porque los ingresos de origen provincial aumentan más que los ingresos provenientes de Nación, de modo tal que se incrementa la participación de los **recursos provinciales** en el total de los recursos corrientes (51%).

Cuadro 4. Recursos Projectados para 2006.

CONCEPTO	Rec. Proy. 2005	Presupuesto 2006	Variación 2006	
Recursos Corrientes	2.750,9	3.092,6	12%	\$ 342
De jurisdicción provincial	1.322,8	1.513,6	14%	\$ 191
Tributarios	736,6	836,1	14%	\$ 100
Ingresos brutos	468,8	539,1	15%	\$ 70
Inmobiliario	90,2	102,7	14%	\$ 13
Automotor	84,4	91,0	8%	\$ 7
Sellos y Tasas de Justicia	88,3	97,1	10%	\$ 9
Otros tributarios	4,9	6,2	27%	\$ 1
No tributarios	586,2	677,5	16%	\$ 91
Regalías	449,2	523,4	17%	\$ 74
Tasas retributivas de servicios	56,2	54,3	-3%	\$ -2
Juegos y Casinos	39,9	54,7	37%	\$ 15
Otros no tributarios	40,9	45,1	10%	\$ 4
De jurisdicción nacional	1.428,1	1.579,0	11%	\$ 151
Recursos de Capital	35,9	49,2	37%	\$ 13
TOTAL DE RECURSOS	2.786,8	3.141,8	13%	\$ 355

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Finanzas del Ministerio de Hacienda de la provincia de Mendoza.

Para 2006 también se proyecta un importante aumento de los recursos por **ingresos brutos** en línea con las proyecciones de crecimiento de la economía, explicando así la mayor parte del incremento en los ingresos tributarios.

PROPUESTA DE GASTOS 2006

Respecto del presupuesto vigente (presupuesto votado 2005 +/- modificaciones) el Proyecto 2006 prevé un incremento del 14% en el total de las erogaciones corrientes y una reducción del 23% en las erogaciones de capital, mientras que respecto del presupuesto votado 2005 la diferencia es del 28% y 20% respectivamente. En total el gasto presupuestado alcanza un monto de \$3.141,7 millones, un 7% mayor al gasto total proyectado para 2005, equivalente a \$210 millones. Si se descuenta el efecto de la inflación (es decir, midiendo en términos reales), el monto presupuestado para 2006 mantiene un nivel similar al de 2005.

Cabe destacar que, a su vez, estas proyecciones de gasto se ajustan a la Ley de Responsabilidad Fiscal Nacional, a la que adhirió la provincia en enero de 2005, y por la cual el incremento del gasto primario *ajustado*² no puede ser mayor al crecimiento del producto establecido en el Marco macrofiscal.

En lo que respecta a las erogaciones corrientes, la que más aumenta es la partida destinada a personal, que crece \$250 millones (+20%). Esto se explica, por la anualización de los incrementos salariales otorgados en el 2005 y por los \$60 millones que se prevé destinar al aumento salarial a partir del 2º semestre del 2006. A su vez, tiene previsto la incorporación de más personal a la fuerzas policial y penitenciaria, el reescalafonamiento de agentes y la incorporación a la planta permanente de personal contratado en varias jurisdicciones (esto a su vez explica la disminución en la partida de Locaciones de Obra y Servicios).

Cuadro 5: Presupuesto de gastos 2005 y 2006

Concepto	Vigente 2005	Proyecto 2006	Variación 2006	
			En \$	Nominal
Erogaciones Corrientes	2.401,3	2.731,5	330,1	14%
Personal	1.258,6	1.508,9	250,3	20%
Locaciones de servicio y obra	57,9	41,1	(16,8)	-29%
Bienes corrientes	108,0	120,3	12,3	11%
Servicios	200,3	201,5	1,2	1%
Intereses	115,6	132,6	17,0	15%
Transferencias corrientes	660,0	726,1	66,1	10%
Transferencias a municipios	362,3	398,4	36,1	10%
Otras transferencias	297,7	327,7	30,0	10%
Otras erogaciones corrientes	1,0	1,0	-	0%
Erogaciones de Capital	529,7	410,3	(119,4)	-23%
Bienes de capital	97,9	78,5	(19,4)	-20%
Trabajos públicos	290,8	247,6	(43,3)	-15%
Transf. para erog. de capital	98,1	69,9	(28,2)	-29%
Otras erog. de capital	42,9	14,3	(28,5)	-67%
TOTAL EROGACIONES	2.931,0	3.141,7	210,7	7%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Finanzas del Ministerio de Hacienda.

(*) El presupuesto vigente para erogaciones de capital incluye gastos autorizados por única vez, remanentes de ejercicios anteriores e incrementos presupuestarios contra uso del crédito, que no están incluidos en el Proyecto para 2006.

En cuanto a los bienes corrientes, se espera incrementar el gasto en un 11% (\$12 millones), explicado fundamentalmente por los incrementos de precios registrados y también por un aumento de los fondos destinados a la compra de insumos, tales como medicamentos destinados a programas especiales del Ministerio de Salud.

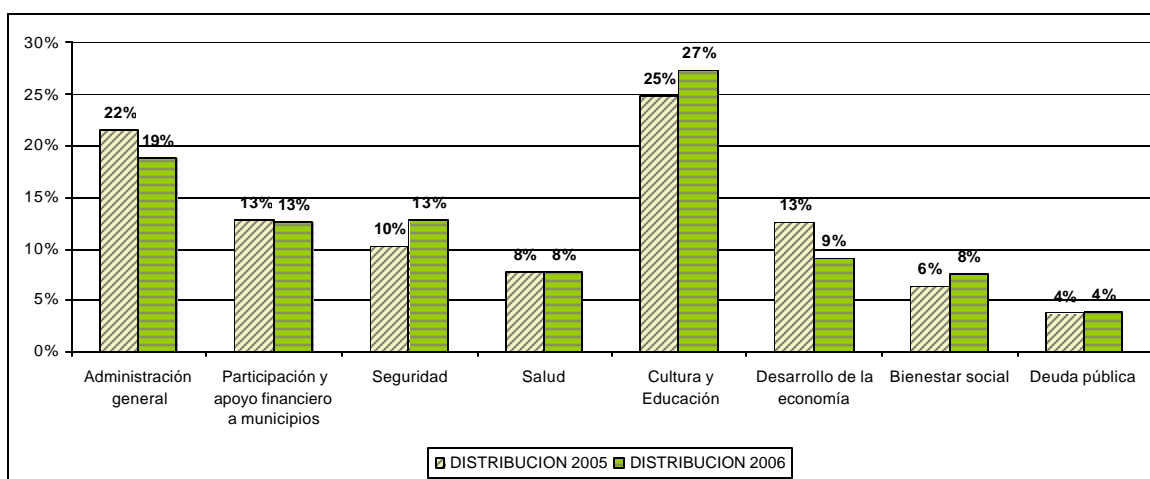
² Se define así al gasto total neto del servicio por intereses de la deuda pública, los gastos destinados a infraestructura social básica y los gastos financiados sólo con préstamos de organismos internacionales.

Para el total de las Transferencias se espera un incremento del 10% (\$66 millones). Aquí se incluye un 10% de incremento en las transferencias a municipios. El resto de las transferencias corrientes explica su crecimiento (un 10% respecto del vigente) por el incremento salarial a los docentes privados y por el incremento de los montos destinados al seguro agrícola y subsidios a otras actividades económicas (como el Transporte Público de pasajeros). A su vez, pequeños aumentos se explican por incrementos en los subsidios sociales como el abono escolar en el cual se ampliaría la cantidad de beneficiarios, el Programa Provincial de Nutrición que deberá cubrir 30 escuelas más con doble escolaridad, el sostenimiento del Seguro Adolescente y el Servicio Cívico Voluntario, ambos programas sociales netamente provinciales.

En lo que se refiere a las **erogaciones de capital**, se advierte un incremento del 20% respecto del presupuesto votado 2005, pero una baja del 23% respecto del vigente 2005. Lo que ocurre es que se trata de erogaciones que recién se incorporan al presupuesto cuando se reciben los fondos y por lo tanto no están en el presupuesto inicial, además de remanentes de ejercicios anteriores. **De esta manera, no todo el aumento del vigente corresponde a mayores autorizaciones de gasto.** Concretamente sólo \$24 millones del vigente corresponden a incrementos presupuestarios realizados en 2005 para financiar erogaciones de capital: \$7 millones adicionales para la construcción del Penal Provincial, \$12 millones para la compra de un helicóptero para el Ministerio de Justicia y Seguridad y \$5 millones asignados al Poder Judicial por el cobro de una deuda por el sostenimiento de presos federales.

Si se suma al presupuesto 2005 inicial las erogaciones de capital por los fondos que ingresaron durante 2005, el monto se elevaría a \$366 millones, y la variación respecto al Proyecto 2006 sería del **12% (\$44 millones)**, donde \$30 millones se explican por la previsión de la compra del nuevo sistema de comunicaciones para la policía provincial.

Por último, para comprender de manera simplificada en qué propone gastar el ejecutivo durante el año 2006, utilizamos el análisis del gasto por Finalidad.



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Finanzas del Ministerio de Hacienda.

Vemos de esta forma que la Finalidad Administración General decrece un 3% a favor de Seguridad, que Cultura y Educación se incrementa en un 2% respecto del 2005 al igual que Bienestar Social. Tanto Salud como Deuda Pública mantienen sus niveles del 2005, al igual que la Participación a Municipios.

CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto de presupuesto 2006 presenta estimaciones prudentes que en principio aseguran un presupuesto balanceado con un nivel mínimo de gastos y de ingresos de \$3.142 millones.

Los principales aumentos de los ingresos se explican por las estimaciones de crecimiento de la economía (que aumentaría tanto la recaudación por ingresos brutos como los ingresos por coparticipación federal que recibe la provincia) y por aumento de las regalías donde la provincia espera hacer efectivo en el 2006 el cobro de una deuda por \$50 millones por diferencias en la liquidación. Es importante destacar que el aumento de ingresos brutos, regalías y otros impuestos llevan a una política tributaria en 2006 que disminuye el grado de dependencia de los recursos nacionales aumentando los ingresos propios.

En cuanto al nivel de gastos, los principales aumentos se destinan al pago anualizado del aumento salarial otorgado en 2005. También aumenta de manera significativa las transferencias hacia municipios.

Cuando se observa la distribución del gasto por Finalidad, se evidencia que el proyecto de presupuesto trata de dar respuesta a las principales demandas planteadas en el sentido de reforzar la seguridad pública e incrementar los salarios a los empleados públicos.

Debe destacarse que el proyecto de Ley de Presupuesto 2006 en su artículos 13 y 15 estipula cómo debe ser gastado los excedentes que pudieran generarse a lo largo del ejercicio, siendo necesaria siempre la autorización legislativa. Esta medida reduce las posibilidades de discrecionalidad en la asignación del excedente.

La rendición de cuentas de la utilización de los ingresos excedentes que se obtengan durante 2006 será tarea del gobierno, pero el monitoreo del destino de los mismos y la solicitud de rendición de cuentas será una tarea para los ciudadanos.