

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL STELLA MALDONADO

Documento de Trabajo N 2: Situación fiscal en la Provincia de
Buenos Aires 2008-2015



Coordinadora Economía Política: Paula Belloni

Equipo de Investigación: María Dolores Liaudat, Laura Muñoz, Mariana Fernández Massi y Joaquín Lazarte

ISSN: 2525-1740

Agosto 2016

Instituto para el Desarrollo Económico y Social de Buenos Aires -Stella Maldonado

Central de Trabajadores Argentinos (CTA) – Provincia de Buenos Aires

Calle 6 N° 736 e/ 46 y 47. La Plata. Provincia de Buenos Aires

Teléfono/fax: 0221 483-9878

Correo electrónico: idesba@bsas.cta.org.ar

Dirección de página web: <http://www.ctabsas.org.ar/idesba>

SITUACIÓN FISCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 2008-2015

ÍNDICE

SITUACIÓN FISCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 2008-2015	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS	4
SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
SITUACIÓN FISCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 2008-2015	8
SÍNTESIS	8
INTRODUCCIÓN	13
RECURSOS	14
<i>Ingresos tributarios de origen provincial.....</i>	<i>19</i>
<i>Reformas fiscales</i>	<i>24</i>
<i>Ingresos tributarios de origen nacional.....</i>	<i>28</i>
APLICACIONES.....	33
<i>Finalidad servicios sociales.....</i>	<i>37</i>
<i>Según objeto del gasto.....</i>	<i>43</i>
<i>Función educación y cultura.....</i>	<i>46</i>
ESQUEMA AHORRO INVERSIÓN FINANCIAMIENTO.....	47
STOCK Y EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA PROVINCIAL	51
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA.....	56

Índice de gráficos y cuadros

SITUACIÓN FISCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 2008-2015	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS	4
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	7
SITUACIÓN FISCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 2008-2015	8
SÍNTESIS	8
INTRODUCCIÓN	13
RECURSOS	14
<i>Gráfico Nº 1. Buenos Aires. Evolución de los recursos provinciales, nominal y real, 2008-2015 - (en millones de pesos y porcentajes, base 2008=100)</i>	<i>15</i>
<i>Gráfico Nº 2. Buenos Aires. Variación interanual del total de los recursos provinciales e inflación, 2009-2015 - (en porcentajes).....</i>	<i>16</i>
<i>Gráfico Nº 3. Buenos Aires. Evolución de la estructura de ingresos corrientes y de capital sobre el total, 2008-2015 - (en porcentajes)</i>	<i>17</i>
<i>Gráfico Nº 4. Buenos Aires. Variación interanual de los ingresos corrientes y de capital, 2009-2015 - (en porcentajes)</i>	<i>18</i>
<i>Gráfico Nº5. Buenos Aires. Evolución de la estructura de ingresos corrientes según composición, 2008-2015 - (en porcentajes)</i>	<i>19</i>
<i>Ingresos tributarios de origen provincial.....</i>	<i>19</i>
<i>Gráfico Nº 6. Buenos Aires. Evolución de los ingresos tributarios de origen provincial, nominal y real, 2008-2015- (en millones de pesos y porcentajes, base 2008=100)</i>	<i>20</i>
<i>Gráfico Nº 7. Buenos Aires. Evolución de la variación interanual de los recursos tributarios provinciales y de la inflación, 2008- 2015 - (en porcentajes)</i>	<i>21</i>
<i>Gráfico Nº8. Buenos Aires. Evolución de la estructura de los ingresos tributarios de origen provincial, 2008- 2015 - (en porcentajes)</i>	<i>22</i>
<i>Gráfico Nº 9. Buenos Aires. Variación interanual de los principales impuestos provinciales, 2009- 2015 - (en porcentajes).....</i>	<i>23</i>
<i>Reformas fiscales</i>	<i>24</i>
<i>Cuadro Nº1. Buenos Aires. Síntesis reforma fiscal ley Nº14.044, año 2009 ..</i>	<i>26</i>
<i>Cuadro Nº2. Buenos Aires. Síntesis reforma fiscal ley Nº14.357, año 2012 ..</i>	<i>27</i>

<i>Ingresos tributarios de origen nacional</i>	28
<i>Gráfico N° 10. Buenos Aires. Evolución de la estructura de ingresos tributarios de origen nacional, 2008-2015- (en porcentajes)</i>	29
<i>Gráfico N° 11. Buenos Aires. Evolución de la estructura de ingresos tributarios de origen nacional, 2008-2015 - (en porcentajes)</i>	31
<i>Gráfico N° 12. Buenos Aires. Variación interanual de los ingresos tributarios de origen nacional, 2008-2015 - (en porcentajes)</i>	32
APLICACIONES	33
<i>Gráfico N° 13. Buenos Aires. Evolución de las aplicaciones provinciales, nominal y real, 2008-2015 - (en millones de pesos y porcentajes, base 2008=100)</i>	34
<i>Gráfico N° 14. Buenos Aires. Variación interanual del total de los gastos provinciales e inflación,2009-2015- (en porcentajes)</i>	35
<i>Gráfico N°15. Buenos Aires. Evolución de la estructura del gasto público provincial según finalidad, años 2008-2015 - (en porcentajes)</i>	36
<i>Finalidad servicios sociales</i>	37
<i>Gráfico N° 16. Buenos Aires. evolución nominal y real del gasto en servicios sociales, 2008-2015 - (en millones de pesos y porcentajes)</i>	38
<i>Gráfico N° 17. Evolución nominal y real del gasto en servicios sociales, 2008-2015- (en porcentajes)</i>	38
<i>Gráfico N°18. Buenos Aires. Evolución de la Composición del gasto en servicios sociales, 2008-2015</i>	40
<i>Gráfico N°19. Buenos Aires. Evolución real del gasto público social según principales conceptos, 2008-2015 - (Base 2008=100)</i>	41
<i>Gráfico N°20. Buenos Aires. Evolución anual del gasto público social según componentes de menor peso relativo, 2008-2015- (Base 2008=100)</i>	43
<i>Según objeto del gasto</i>	43
<i>Gráfico N°21. Buenos Aires. Evolución anual de la estructura del gasto público según objeto del gasto, 2008-2015 - (en porcentajes)</i>	44
<i>Gráfico N°22. Buenos Aires. Evolución del gasto real en personal, 2008-2015- (Base 2008=100)</i>	45
<i>Función educación y cultura</i>	46

<i>Gráfico N°23. Buenos Aires. Evolución de la estructura de erogaciones en educación y cultura según objeto del gasto, 2008-2015 - (en porcentajes)....</i>	<i>46</i>
<i>Gráfico N°24. Buenos Aires. Evolución de erogaciones en educación y cultura según objeto del gasto, 2008-2015- (Base 2008=100)</i>	<i>47</i>
ESQUEMA AHORRO INVERSIÓN FINANCIAMIENTO.....	47
<i>Cuadro N°3. Buenos Aires. Evolución principales resultados del EAIF, 2008-2014 - (en millones de pesos)</i>	<i>49</i>
<i>Gráfico N°25. Buenos Aires. Resultado primario, económico y financiero del sector público provincial (no financiero), 2008- 2015 - (en millones de pesos)</i>	<i>50</i>
<i>Gráfico N° 26. Buenos Aires. Resultado financiero del sector público provincial (no financiero) en relación a los ingresos corrientes, 2008- 2015 (en porcentajes)</i>	<i>51</i>
STOCK Y EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA PROVINCIAL	51
<i>Gráfico N° 27. Buenos Aires. Evolución stock de deuda pública del sector público provincial (no financiero) y de su participación en el PBG, 2003-2015 - (en millones de pesos y porcentajes)</i>	<i>52</i>
<i>Gráfico N° 28. Buenos Aires. Composición del stock de deuda pública del sector público provincial (no financiero), al 31 de diciembre del 2015 - (porcentajes)</i>	<i>53</i>
<i>Gráfico N° 29. Buenos Aires. Intereses de la deuda pública pagados, 2006-2015 - (en millones de pesos y porcentajes)</i>	<i>54</i>
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA.....	56

Siglas y Abreviaturas

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social.

ASAP: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

BCRA: Banco Central de la República Argentina.

CIFRA: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

DNCFP: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

EAIF: Esquema Ahorro Inversión Financiamiento.

IIBB: Ingresos Brutos.

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

IPC: Índice de Precios al Consumidor

PBG: Producto Bruto Geográfico

SITUACIÓN FISCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 2008-2015

Síntesis

- El presupuesto de la provincia de Buenos Aires ocupa el primer lugar de importancia del país, luego del presupuesto nacional. Para el año 2015 el sector público nacional no financiero obtuvo ingresos por 1.206.612 millones de pesos, mientras que Buenos Aires alcanzó 274.305 millones de pesos (aproximadamente el 22,7% de los del Estado nacional).
- Para el período 2008-2015 los ingresos totales de la provincia de Buenos Aires registraron un crecimiento significativo, tanto en términos nominales como reales (del 522,8%, y del 34,6% al corregir los valores según la evolución del IPC 9-provincias). Se registraron caídas reales en los años 2012 y 2014, producto especialmente de las mayores tasas de inflación en relación al crecimiento de los ingresos. Sin embargo, en el primer año la merma se debió fundamentalmente a una caída de los recursos de capital, en particular de las transferencias de capital recibidas.
- En relación a la composición de los ingresos provinciales, entre las fuentes predominan las tributarias por sobre las no tributarias. Para el período bajo estudio las primeras promediaron un 71,8% del total recursos, mientras que los recursos no tributarios aportaron en promedio el 28,2%. A su vez, dentro de las fuentes tributarias la principal es la de origen provincial, con un aporte promedio del 57,7% entre 2008-2015, y en segundo lugar la de nación, con una gravitación del 42,3%.
- La fuerte dependencia de ingresos tributarios se condice con la fuerte presencia que tienen los recursos corrientes (compuestos mayoritariamente de ingresos tributarios) por sobre los de capital (fundamentalmente las transferencias de capital). Entre 2008-2015 los primeros representaron entre un 96,0% y un 98,0% de los recursos provenientes de la provincia.
- Los ingresos tributarios de origen provincial pasaron de representar el 41,1% de los ingresos corrientes en 2008 al 44,2% en 2015. A la inversa, las transferencias tuvieron un incremento y posterior caída en dicha participación (del 8,2% en 2009 al 5,6% en 2015). Los ingresos tributarios de origen nacional

crecieron a una tasa estable y sin una variación significativa en su participación en el total de ingresos corrientes a lo largo de los años, del orden del 30,0%.

- Entre 2008-2015 los ingresos tributarios de origen provincial crecieron un 580,3%, y un 47,0% en términos reales. Durante estos años, se consolidó una tendencia central en el crecimiento de la recaudación provincial: el alto aporte del impuesto a los ingresos brutos sobre el total, con un promedio del 74,1%. Este tributo empezó a incrementar su participación de forma constante en especial a partir del año 2004. El fenómeno se corresponde, por un lado, con el inicio de un período de fuerte dinamismo de la actividad económica, donde reside la base de este impuesto, el cual fue acompañado por el incremento progresivo de alícuotas.
- Como contraparte, dentro de los ingresos tributarios de origen provincial se destacan los bajos y decrecientes aportes de los impuestos a los inmuebles (baldío, rural y edificado). En conjunto estos promediaron para 2014 y 2015 tan sólo un 6,8% del total de impuestos provinciales recaudados. Lo que constituye una estructura tributaria crecientemente regresiva, sobre todo si se consideran las altas de tasas de rentabilidad de sector agropecuario y la dinámica especulativa y de suba de precios del mercado inmobiliario urbano en los años bajo estudio.
- En los años 2009 y 2012 se llevaron adelante reformas fiscales en busca de otorgarle mayor progresividad al sistema tributario provincial, las cuales generaron adhesiones y resistencias. Bajo un espíritu progresivo se modificaron características del impuesto inmobiliario rural y urbano, del automotor y se crearon dos nuevos impuestos: a la actividad portuaria y la transmisión gratuita de bienes. Sin embargo, los debates y resistencias generadas antes, durante, y luego de la aprobación de la reforma terminaron por moderar los cambios del impuesto inmobiliario rural y se dejó sin efecto el nuevo impuesto a la actividad portuaria.
- A pesar de la importancia que aun conservan las fuentes tributarias de origen nacional entre los recursos provinciales, las limitaciones que tiene el sistema de coparticipación federal, al establecer una gran brecha en torno al 100% entre lo que la provincia aporta a los fondos coparticipables (39,5%) y lo que recibe (19,0%), hace que estas fuentes de ingresos nacionales hayan alcanzado un techo.

- La situación se replica con el Fondo del Conurbano Bonaerense que, producto del límite fijado en 650 millones de pesos en 1996 y su falta de actualización durante la etapa inflacionaria de los últimos años, se mantuvo constante a lo largo de los años. En consecuencia, este fue perdiendo peso relativo sobre el total de los ingresos tributarios de origen nacional. Entre 2008-2015 pasó de explicar el 4,7% de los ingresos tributarios de origen nacional, al 0,8%, y en el último año la provincia de Buenos Aires recibió sólo el 1,7% de los fondos totales.
- El único componente dentro de las fuentes tributarias de origen nacional que incrementó su gravitación -y que explica el crecimiento de la importancia de los fondos coparticipables dentro de los recursos nacionales totales- es el que proviene de la Ley de Financiamiento Educativo. Entre 2008 y 2015 este componente tuvo un alza en su gravitación dentro de los tributos nacionales del 217,0%, al pasar del 8,8% al 27,9%. Sin embargo, la falta de sanción de una nueva Ley de Financiamiento Educativo también puso un límite a los recursos nacionales, haciendo que las necesidades de financiamiento recaigan en una presión tributaria provincial creciente.
- En relación a las aplicaciones y gastos definidos por el gobierno provincial durante 2008 y 2015 se destaca un crecimiento importante, incluso superior al de los ingresos, del 536,8% y del 37,6% en términos reales. Sin embargo, este se debe fundamentalmente a un crecimiento especial que tuvo lugar en 2015, cuando el gasto provincial tuvo un alza del 48,1% (y del 20,7% real).
- De acuerdo a la clasificación según finalidad y función, el gasto social tiene un rol protagónico pero decreciente. Este pasó del 61,6% de los gastos provinciales en 2008 al 57,1% en 2015, una merma del 7,9%. Asimismo, su evolución real recorrió dos ciclos relevantes separados por un punto de inflexión en el año 2012. El primer ciclo se dio entre 2008-2011 y fue de crecimiento (18,2%). A partir del año 2012 y hasta el 2014 se observa una fuerte caída (del 11,5%), que volvió a ubicar al gasto social en magnitudes levemente superiores a las de 2008 (5,0%). Por último, el año 2015 presentó un crecimiento excepcional de este gasto en términos reales (de 22,6 puntos porcentuales), el cual revirtió la tendencia descendente y ubicó al mismo en un nivel un 27,6% superior en relación al 2008.
- El segundo componente del gasto de mayor importancia relativa son las aplicaciones de la administración gubernamental. Estas han tenido un pequeño

crecimiento en su participación entre 2008 y 2014 (del orden del 2,4%), que tuvo lugar particularmente a partir del 2012. Sin embargo, de manera inversa a lo ocurrido en el gasto provincial, en 2015 dicha participación se ha reducido volviendo incluso a valores inferiores a los de 2008, del 18,8% (un 2,4% menos en relación a 2014).

- La finalidad servicios de seguridad es el componente del gasto que más creció en gravitación durante los años bajo estudio, pasó del 8,3% al 12,2%. En términos reales registró un crecimiento del 93,8%, es decir que casi se duplicó. Para el mismo conjunto de años, los recursos destinados a los servicios de deuda crecieron en términos reales un 66,8%, los de la administración gubernamental un 36,4%, los servicios económicos un 13,5%, y los de la finalidad servicios sociales un 27,6%.
- Al interior de las erogaciones destinadas a servicios sociales se destacan las funciones: educación y cultura, seguridad social, salud, y promoción y asistencia social. Si bien con distintas trayectorias a lo largo del tiempo, se tiene que para el año 2015 estas funciones explicaron el 51,5%, 30,0%, 11,2% y 3,7% del gasto, respectivamente.
- Educación y cultura tuvo una tendencia decreciente en relación a su peso dentro del gasto social total. Entre los años 2008 y 2010 pasó del 52,4% al 46,1% (una merma del 6,3%), a pesar de que el gasto total tuvo un incremento real para ese período. Durante 2011 y 2014 se dio una recuperación y estabilización de este componente, que lo ubica alrededor del 50,0% del gasto social. Y en 2015 alcanzó el 51,5% pero no llegó a compensar su importancia relativa de los primeros años. En relación a la composición de las erogaciones destinadas en educación y cultura, hay una relativa estabilidad para el periodo bajo análisis. En todos los casos, más del 97,0% del gasto es absorbido por sueldos y transferencias, las cuales se componen predominantemente por subsidios a escuelas de gestión privada.
- A excepción de seguridad social, que tiene una trayectoria más oscilante y junto con salud es una de las de mayor crecimiento entre 2008 y 2015 (42,2% y 41,9%), en el resto de las finalidades de servicios sociales de mayor importancia relativa se da una tendencia en cuatro ciclos. Un primer año de crecimiento, una caída seguida de cierta recuperación-estabilización y/o profundización de la caída entre 2010 y 2014, y una recuperación en 2015 que,

salvo en promoción y asistencia social, logra ubicar a las diversas finalidades en un nivel superior al de 2008.

- La distribución de los gastos según objeto tuvieron un sendero muy estable, con una clara concentración de los ítems gastos de personal y transferencias. En conjunto los mismos explican un porcentaje superior al 80% de las erogaciones en todos los años, a excepción del 2010 cuando fue del 74,3%. En otro orden, se observa una baja participación del rubro bienes de uso en torno al 1% y 2%, el cual representa la obra pública y el equipamiento en general.
- La evolución real de los gastos en personal (el cual resulta una aproximación a la masa salarial) creció en términos reales entre los años 2008 y 2015 un 40,2%, alcanzando el pico más elevado en el año 2015. Sin embargo, no se cuenta con datos oficiales referidos a la cantidad de trabajadores, como para poder concluir acerca de la trayectoria del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores estatales provinciales durante dichos años.
- Al considerar la evolución de ingresos y gastos a través del esquema Ahorro Inversión Financiamiento (AIF), se observa tanto una aproximación al equilibrio fiscal hacia los años 2013 y 2014, como así también una disminución del déficit como porcentaje de los ingresos corrientes. Sin embargo, en 2015 se da una notable reversión de estos resultados: el déficit fiscal alcanzó valores que más que duplican los de los años más críticos anteriores, pero similar en relación a su gravitación entre los ingresos corrientes hasta antes de 2012 (8,0%).
- Entre los años bajo estudio la deuda pública provincial presentó un fuerte crecimiento nominal (190,0%), pero también una clara disminución de su importancia como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (PBG) (del 10,6% al 7,2%). Los intereses pagados corrientemente por el estado provincial se multiplicaron por nueve entre 2008 y 2015, y se duplicaron en términos del porcentaje del PBG.
- Al 31 de Diciembre de 2015 el stock de deuda ascendió a 117.890 millones de pesos. Más del 60% de la deuda se encuentra denominada en moneda extranjera, presentando condiciones de vulnerabilidad ante la un contexto de inestabilidad cambiaria. En relación a la distribución de los acreedores, hay una colocación dominada por el Gobierno Nacional (34,5%), Títulos Públicos internacionales (48,4%), Títulos Públicos locales (7,6%), y Préstamos con organismos internacionales de Crédito (8,1%).

Introducción

El presente informe se propone analizar la situación fiscal de la Provincia de Buenos Aires para el período 2008-2015. El objetivo del estudio es la construcción de una visión integral de la conformación y evolución de los ingresos y las erogaciones provinciales, ya no como simples instrumentos de gestión, sino como expresiones de prioridades y definiciones políticas. En este sentido, el análisis de la composición de gastos e ingresos, de su trayectoria, como también de sus elementos estructurales, se vuelve central para una caracterización integral de la provincia de Buenos Aires, y en definitiva para debatir las transformaciones que hacen falta.

Con el objetivo de caracterizar la restricción fiscal de la provincia, el documento aborda tres problemáticas específicas:

- 1) Una ineludible brecha entre lo aportado a la recaudación impositiva nacional y lo recibido, principalmente a través de la coparticipación federal.
- 2) Una fuerte dependencia por parte de la administración tributaria provincial de un impuesto indirecto y regresivo como Ingresos Brutos (IIBB).
- 3) La rigidez de la estructura de erogaciones, compuestas principalmente por gastos corrientes (remuneraciones, transferencias a municipios y prestaciones de la seguridad social).

Las discusiones planteadas por estos problemas estructurales han sido abordadas parcialmente por las reformas fiscales realizadas en el año 2009 y 2012, como también compensadas de forma irregular por las transferencias no automáticas realizadas por el gobierno nacional. Sin embargo, la restricción presupuestaria provincial persiste.

Asimismo se debe considerar la relevancia de Buenos Aires en los debates nacionales vinculados al federalismo fiscal. Ya que debido a la magnitud de ingresos y gastos, el presupuesto de la provincia ocupa el primer lugar de importancia del país, luego del presupuesto nacional¹.

¹ Para el año 2015 el sector público nacional no financiero obtuvo ingresos por 1.206.612 millones de pesos (sin incluir la Coparticipación Federal de Impuesto, ni las utilidades del Banco Central de la República Argentina –BCRA- ni las rentas de la Administración Nacional de Seguridad Social –ANSES-) mientras que Buenos Aires alcanzó 274.305 millones de pesos (aproximadamente al 22,7% de la del Estado nacional). Luego, según orden de relevancia, se ubican: la Provincia de Santa Fe (85.436 millones de pesos, 7,1%), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (81.678 millones de pesos, 6,7%), Córdoba (67.420 millones de pesos, 5,6%) y Mendoza (36.600 millones de pesos, 3,0%).

En función de los temas planteados, el informe se ordena en cinco secciones que abordan diferentes aspectos de las finanzas públicas de la provincia para el período bajo estudio y una sección final de síntesis y reflexiones. La primera se refiere a la disposición de los recursos, prestando especial atención a la evolución de las principales fuentes de ingresos: los tributos provenientes de la provincia y los de nación. La segunda presenta un breve análisis de las dos reformas fiscales impulsadas en el período, puntualmente en los años 2009 y 2012. La tercera exhibe la trayectoria y los cambios fundamentales, según diferentes clasificaciones, de la estructuración del gasto público provincial. En una cuarta sección se estudia la evolución del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (EAIF). Y en una quinta sección se presenta la composición y evolución de la deuda pública provincial. Por último, se esboza una síntesis del trabajo y algunas conclusiones preliminares, con el objetivo de profundizar los debates estructurales pendientes de la provincia.

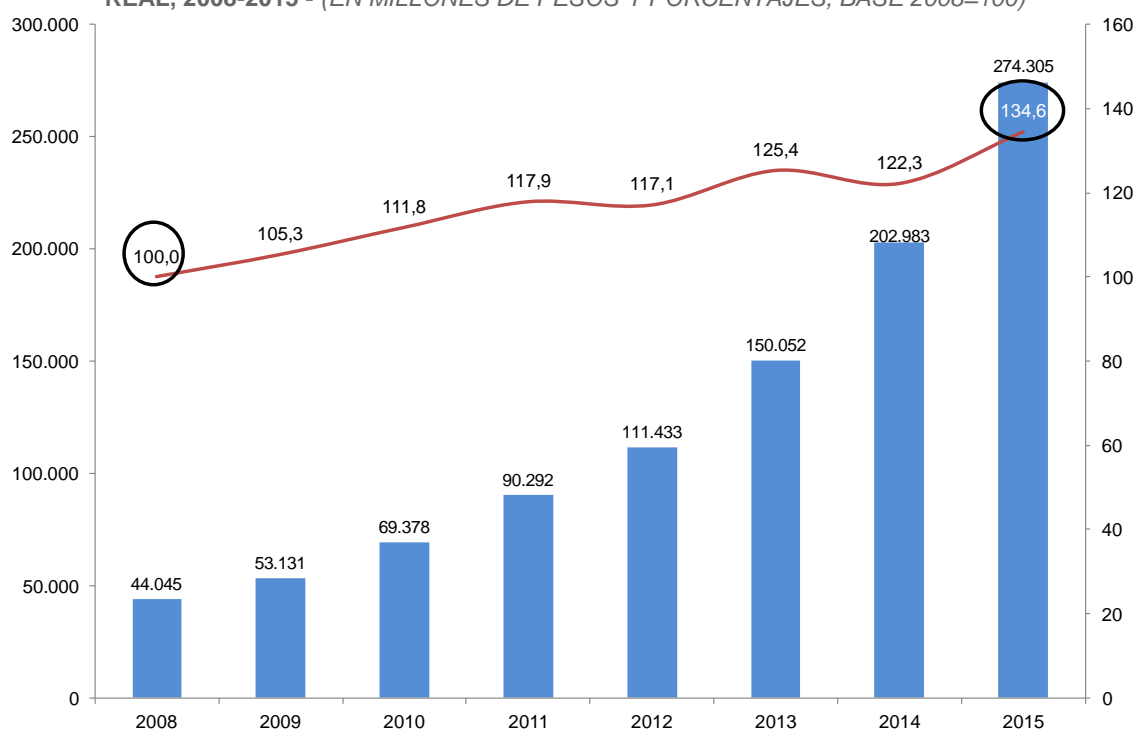
Recursos

En la presente sección se aborda la composición y evolución de los recursos totales de la provincia de Buenos Aires para el período 2008-2015. Se parte de un análisis general, para luego introducirse en la trayectoria de los ingresos corrientes y de capital, correspondientes a la clasificación económica de los recursos. A partir de allí, dentro de los ingresos corrientes se profundiza el estudio de la evolución y composición de los ingresos tributarios de origen nacional y de origen provincial, ya que por su dimensión y características son particularmente relevantes.

En ese sentido, en primer lugar el Gráfico N°1 presenta la evolución nominal y real del total de recursos para el período 2008-2015. Allí puede observarse que durante los años bajo estudio los ingresos de la provincia de Buenos Aires registraron un crecimiento significativo. En el año 2015 estos totalizaron 274.305 millones de pesos, lo que en comparación con el año 2008 implicó un aumento del 522,8%, y del 34,6% al corregir los valores según la evolución del IPC 9-Provincias elaborado por el Centro de Formación e Investigación de la República Argentina (CIFRA)².

²A partir del año 2007 se registraron graves irregularidades en el Índice Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en consecuencia se utiliza como indicador alternativo el Índice construido por CIFRA a partir de los índices de precios provinciales.

GRÁFICO Nº 1. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROVINCIALES, NOMINAL Y REAL, 2008-2015 - (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES, BASE 2008=100)

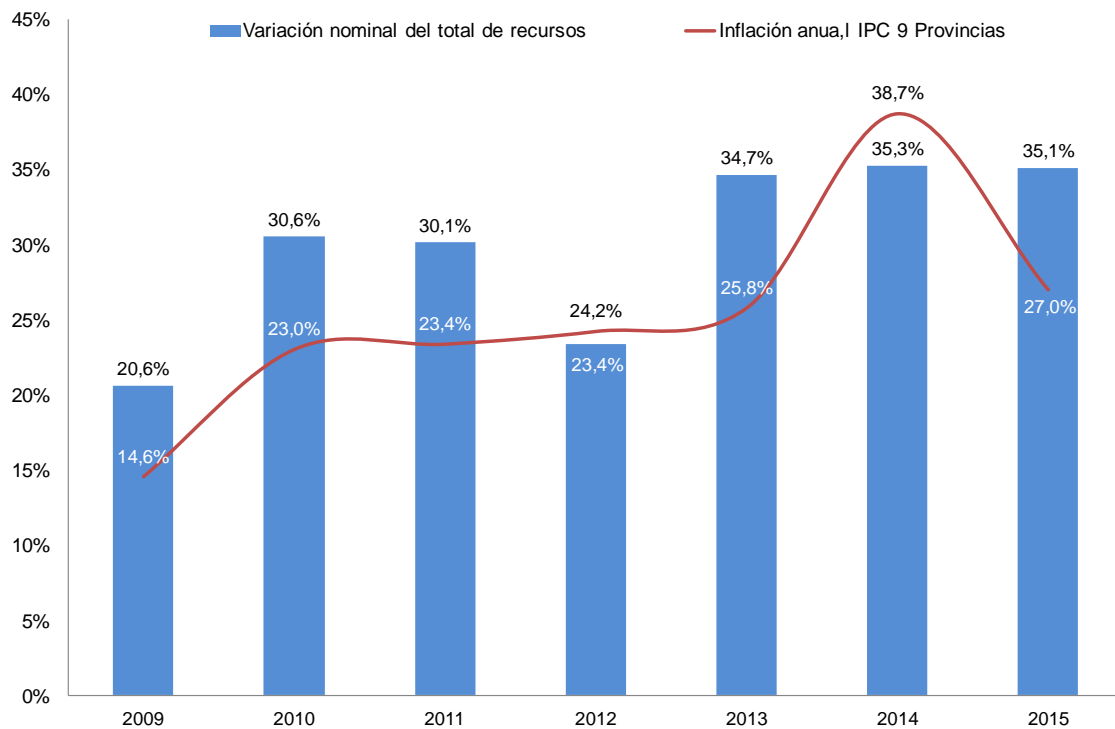


Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y al IPC 9 Provincias de CIFRA.

No obstante, tal como puede observarse en el Gráfico Nº2 el sendero de crecimiento de los ingresos provinciales no fue constante en cuanto a su poder adquisitivo. En particular, los años 2012 y 2014 presentaron caídas reales, en relación a los años previos. Para el año 2012 los ingresos crecieron un 23,4%, mientras que los precios aumentaron a una tasa del 24,2%, mientras que en el año 2014 la tasa de inflación fue del 38,7% y los ingresos crecieron al 35,3%. Sin embargo, cabe agregar que en el año 2012 además de la pérdida por inflación ello se conjugó con una caída de los recursos de capital, en particular de las transferencias de capital recibidas.

En contraposición, los restantes años indicaron un incremento real de los ingresos provinciales, en especial los períodos 2013 y 2015.

GRÁFICO Nº 2. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE LOS RECURSOS PROVINCIALES E INFLACIÓN, 2009-2015 - (EN PORCENTAJES)



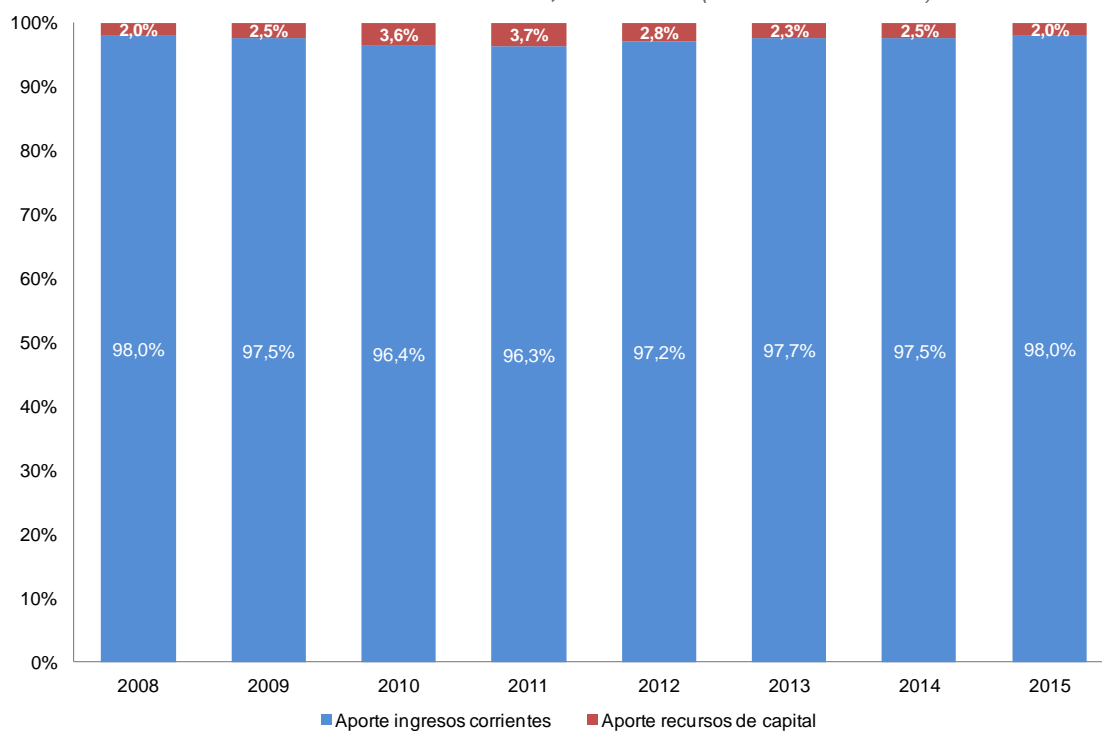
Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y al IPC 9-Provincias de CIFRA.

En relación a las fuentes de ingresos, estas pueden ser tributarias y no tributarias. En la provincia predominan las primeras, para el período bajo estudio promediaron un 71,8% del total recursos. Por su parte, los recursos no tributarios aportaron en promedio el 28,2%. Dentro de las fuentes tributarias la principal es la de origen provincial, con un aporte promedio del 57,7%, y en menor medida la de nación, con un 42,3%. Entre los segundos (no tributarios) se destacan los aportes y contribuciones a la seguridad social y las transferencias corrientes recibidas, con una participación promedio del 16,7% y 6,3% respectivamente.

Otra forma de considerar las fuentes de ingresos es a través de la clasificación económica, que los ordena según sean corrientes o de capital. Los primeros incluyen ingresos tributarios (tanto de origen provincial como de origen nacional), aportes y contribuciones, transferencias corrientes, ingresos por alquileres, regalías y concesiones, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios de la administración pública e ingresos de operación. Entre los de ingresos de capital se encuentran las siguientes fuentes: los recursos propios de capital obtenidos por la venta de activos propios como por ejemplo propiedades y/o maquinarias; las transferencias de capital recibidas, los cuales constituyen fondos con destinos específicos de inversión; y los recursos obtenidos como consecuencia de la venta de títulos, acciones y la devolución de préstamos, lo que es contabilizado como una disminución de la inversión financiera.

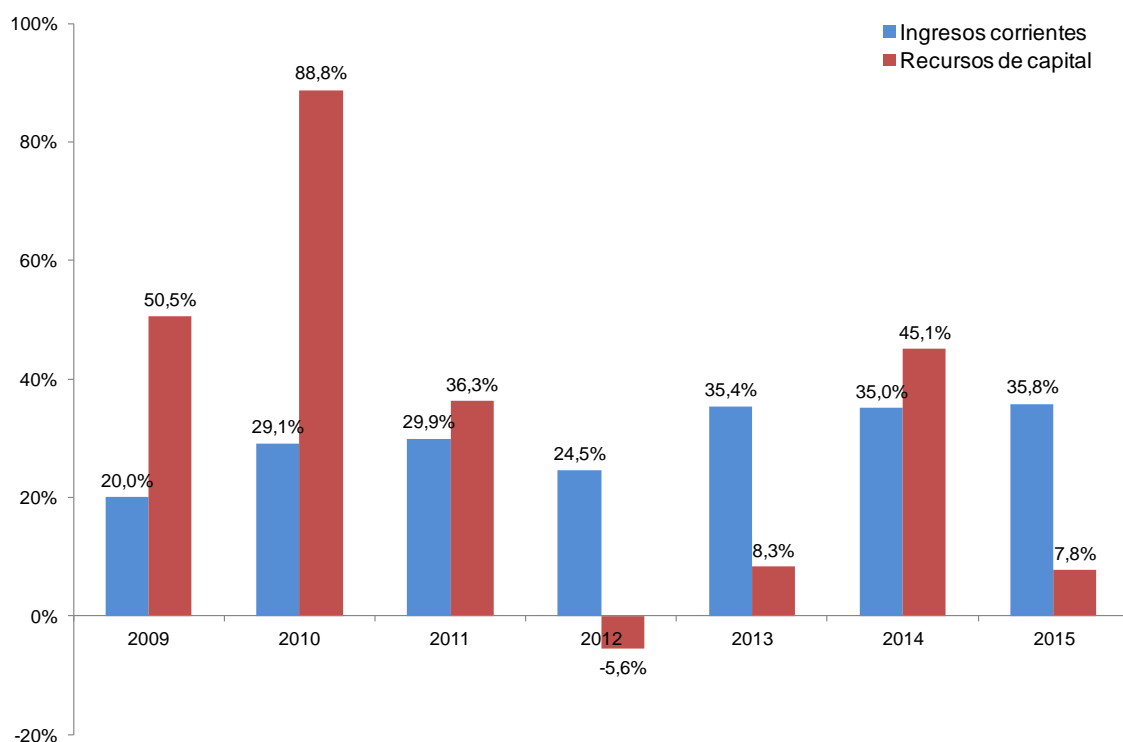
El Gráfico N°3 muestra la evolución de la participación relativa de las dos grandes partidas de ingresos provinciales de acuerdo con la clasificación económica. Allí puede verse la centralidad de los recursos corrientes por sobre los de capital: estos representan para todos los años considerados entre un 96,0% y un 98,0% de los recursos provenientes de la provincia. En relación a la evolución interanual de ambas categorías, el Gráfico N°4 da cuenta de cierta aceleración en el ritmo de crecimiento de los ingresos corrientes y algunas variaciones más importantes en los recursos de capital. Pero, dado que el primero integra una masa importante de partidas de ingresos, la inestabilidad de los recursos de capital no tiene repercusión en la trayectoria de los ingresos provinciales totales.

GRÁFICO N° 3. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL SOBRE EL TOTAL, 2008-2015 - (EN PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

GRÁFICO Nº 4. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL, 2009-2015 - (EN PORCENTAJES)



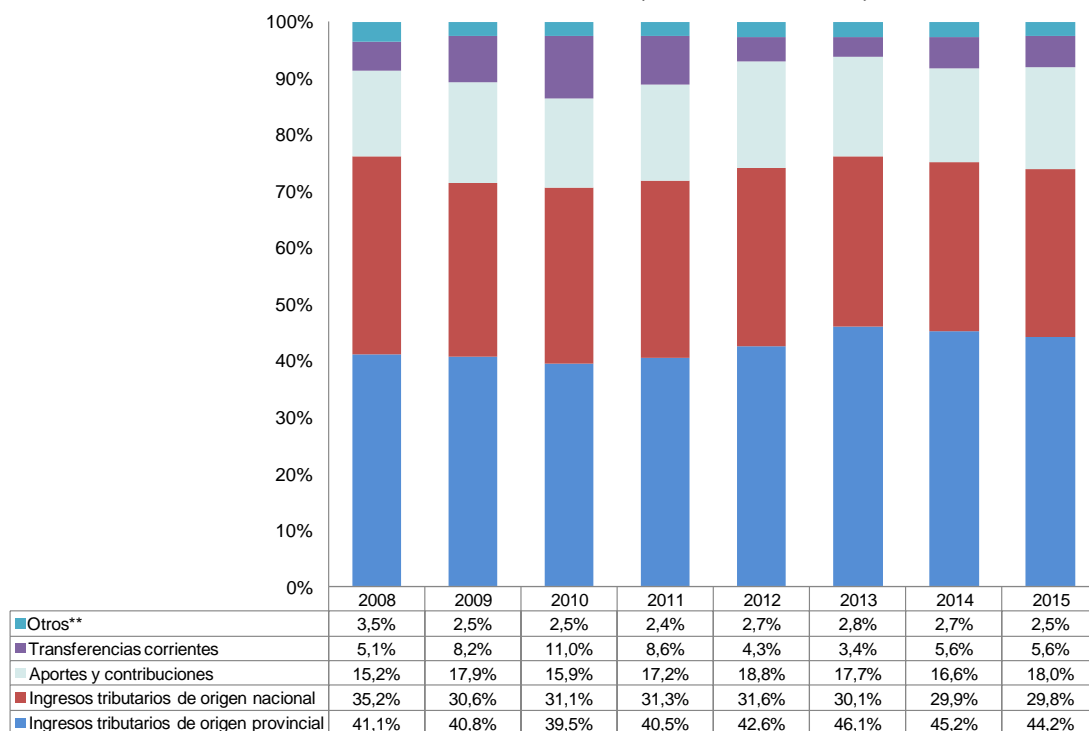
Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

En relación a la composición de los ingresos corrientes cabe señalar que al interior de esta fuente de ingresos se destacan según su importancia relativa los ingresos tributarios de origen provincial (Gráfico Nº5³). Los cuales tienen una participación creciente dentro de los ingresos corrientes totales que va del 41,1% en 2008 al 44,2% en 2015, un 3,5% más. Para el período 2009-2015 los ingresos tributarios provinciales crecieron a una tasa anual promedio del 31,4%.

En segundo lugar se encuentran los ingresos tributarios de origen nacional, con un peso estable que ronda el 30,0% durante los años considerados. Seguido de aportes y contribuciones (en torno al 17,0%). El resto de los ingresos corrientes (transferencias, ingresos por alquileres, regalías y concesiones, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios de la administración pública e ingresos de operación) representan una porción bastante menor, que oscila entre el 13,5% y el 6,1% de los ingresos totales. Dentro de este último grupo se destaca el incremento y posterior caída de participación de las transferencias, que pasaron del 8,2% en 2009 al 5,6% en 2015.

³ Por problemas existentes en la base de datos para el año 2008 respecto al detalle de la composición de los ingresos corrientes, se omitió el detalle del mismo para ese año.

GRÁFICO N°5. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS CORRIENTES SEGÚN COMPOSICIÓN, 2008-2015 - (EN PORCENTAJES)



**Incluye: transferencias, ingresos por alquileres, regalías y concesiones, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios de la administración pública e ingresos de operación.

Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Las tasas de variación interanuales de las transferencias corrientes presentan valores muy disímiles, contribuyendo tendencialmente a una caída en su participación. Se destacan en este sentido los elevados crecimientos en los años 2010 (73,2%) y 2014 (123,6%), y la abrupta caída en el año 2012 (del 37,2%). Esto se debe a que las transferencias corrientes reflejan, principalmente, aportes del gobierno nacional (realizados de forma no automática), los cuales deben contextualizarse en el marco político coyuntural correspondiente a cada período, y fondos provenientes de la misma provincia por la explotación de juegos de azar.

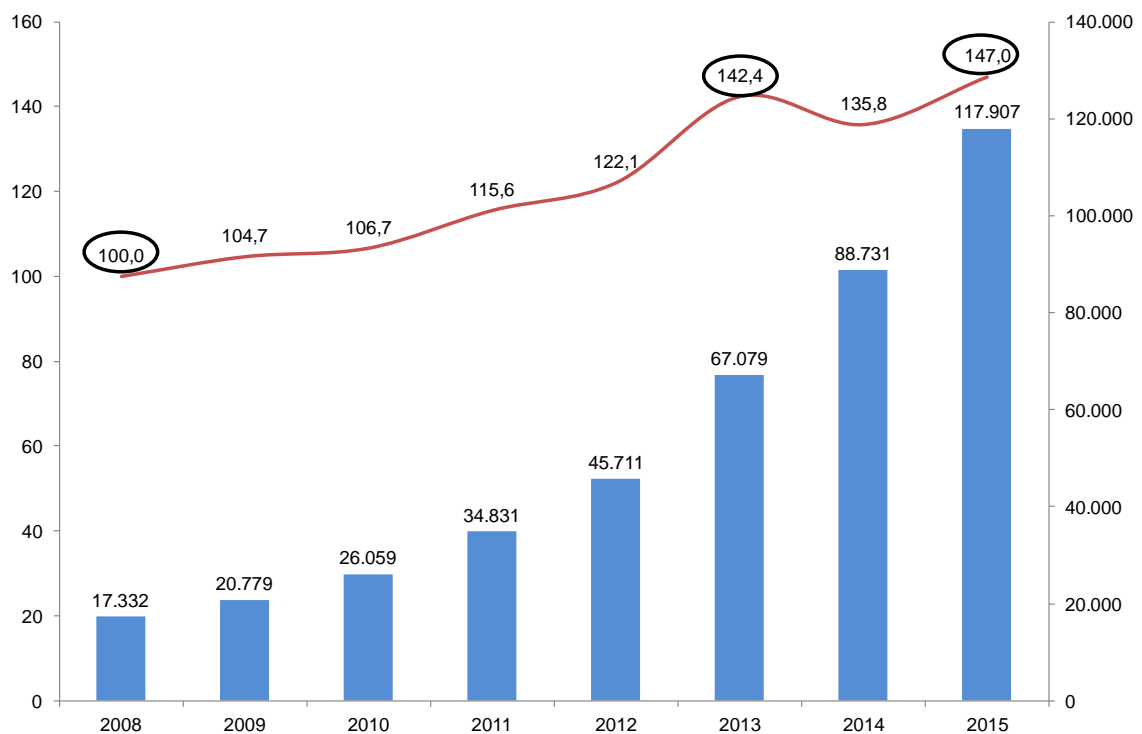
En la siguiente sección se analiza la mayor fuente de ingresos corrientes, los recursos tributarios de origen provincial, y luego se avanzará en el estudio de los ingresos tributarios de origen nacional, que se ubican en el segundo lugar de importancia.

INGRESOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN PROVINCIAL

Los ingresos tributarios provinciales constituyen la principal fuente de recursos dentro de los ingresos corrientes de la provincia, los mismos incrementaron notablemente su recaudación durante los últimos 7 años. De acuerdo con la Dirección Provincial de

Política Tributaria mientras que en el año 2008 estos alcanzaban los 17.331 millones de pesos, para el año 2015 la recaudación alcanzó a 117.907 millones de pesos, un 580,3% superior. Dicha evolución, si bien se morigera, no cambia su tendencia al considerar el poder adquisitivo de los recursos. Entre los años 2008 y 2015 los ingresos tributarios de origen provincial crecieron en términos reales un 47,0%. No obstante, en 2014 se registró una importante disminución real de la recaudación (de 6,6 pp.), pero que se superó al año siguiente.

GRÁFICO Nº 6. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN PROVINCIAL, NOMINAL Y REAL, 2008-2015- (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES, BASE 2008=100)



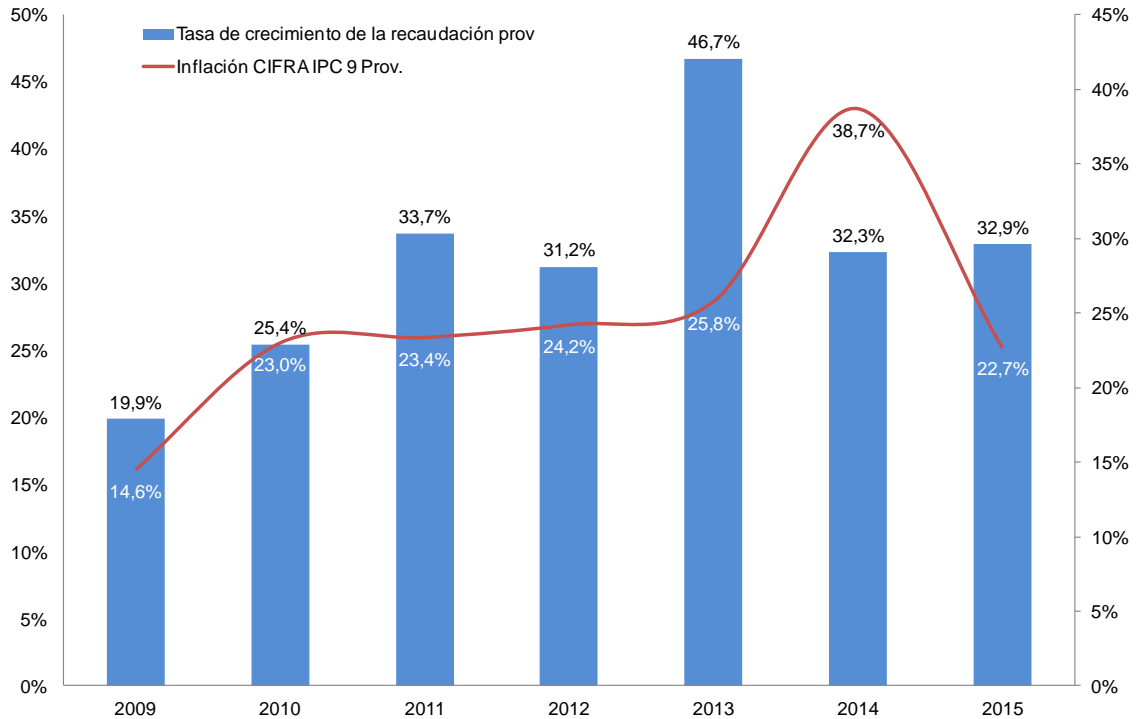
Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y al IPC 9 Provincias de CIFRA.

Al respecto, el Gráfico Nº7 compara los incrementos nominales interanuales de la recaudación bonaerense con la evolución de los precios tomando como referencia el IPC-9 Provincias elaborado por el CIFRA⁴. En los años en que la distancia entre la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios de origen provincial crece por encima de la evolución de precios se da un crecimiento real de los recursos. Tal como puede observarse, esto ocurre para todos los años bajo estudio, en especial durante 2011, 2012 y 2013. En contraposición, el año 2014 se presenta como el otro extremo, siendo el único de los años en los que se da una pérdida real (interanual) de recursos, producto del alto nivel de inflación que se produce en dicho año a partir de la

⁴Ídem 4.

devaluación del peso de fines de enero que impactó notablemente en el incremento de precios anual.

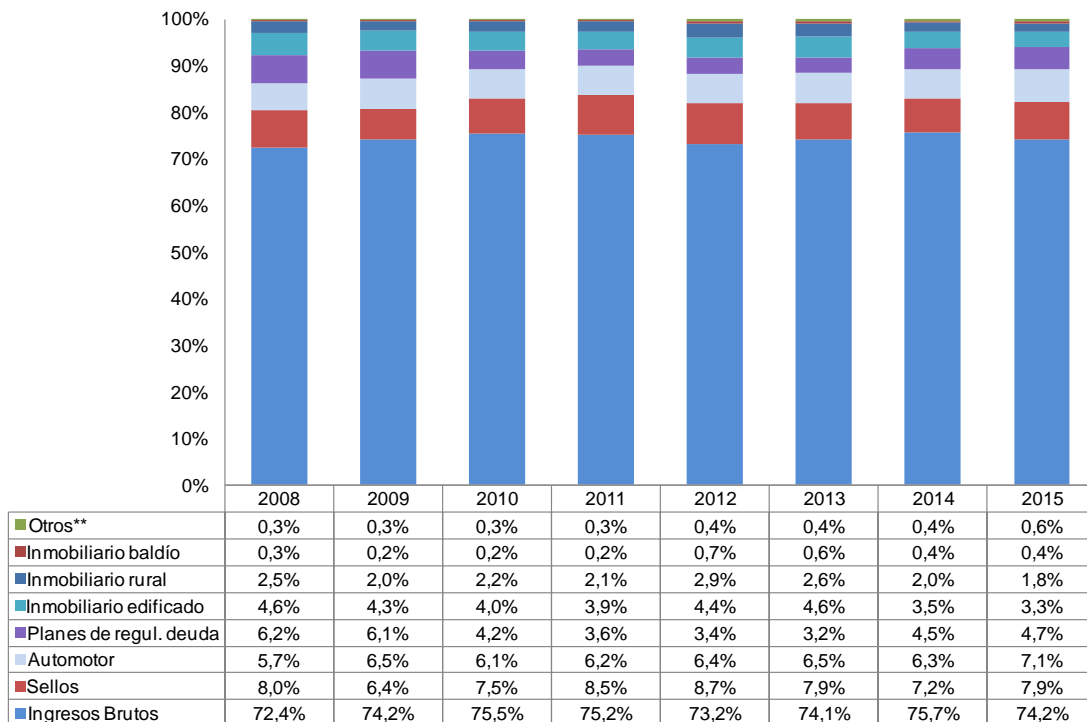
GRÁFICO Nº 7. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS PROVINCIALES Y DE LA INFLACIÓN, 2008- 2015 - (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y al IPC 9 Provincias de CIFRA.

Con el objetivo de analizar la composición al interior de la recaudación de impuestos provinciales en el Gráfico Nº8 se sistematizó la participación de los principales impuestos para el período 2008-2015. A su vez, el Gráfico Nº9 complementa esta información dejando ver las tasas de variación interanual para cada uno de los componentes de los ingresos tributarios provinciales.

GRÁFICO N°8. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN PROVINCIAL, 2008- 2015 - (EN PORCENTAJES)



**Incluye: transmisión gratuita de bienes, FOPROVI y energía.

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La información allí presentada indica la consolidación de una tendencia que explica el crecimiento de la recaudación provincial: el alto aporte del impuesto a los ingresos brutos sobre el total, con un promedio del 74,1% para el período bajo estudio⁵. Esta tendencia contrasta con la menor importancia que tenía este impuesto regresivo hacia fines de la década del 90' y principios del 2002, años en los cuales si bien representaba una porción mayoritaria (alrededor del 50-55% de la recaudación provincial según estimaciones propias realizadas en base a la Dirección Provincial de Política Tributaria), era bastante inferior a la actual⁶.

De acuerdo con información de la Dirección de Política Tributaria, este tributo empieza a incrementar su participación de forma constante en especial a partir del año 2004. El fenómeno se corresponde, por un lado, con el inicio de un período de fuerte

⁵ Así, de cada 100 pesos recaudado por la provincia de Buenos Aires aproximadamente 74 pesos fueron aportados por ingresos brutos.

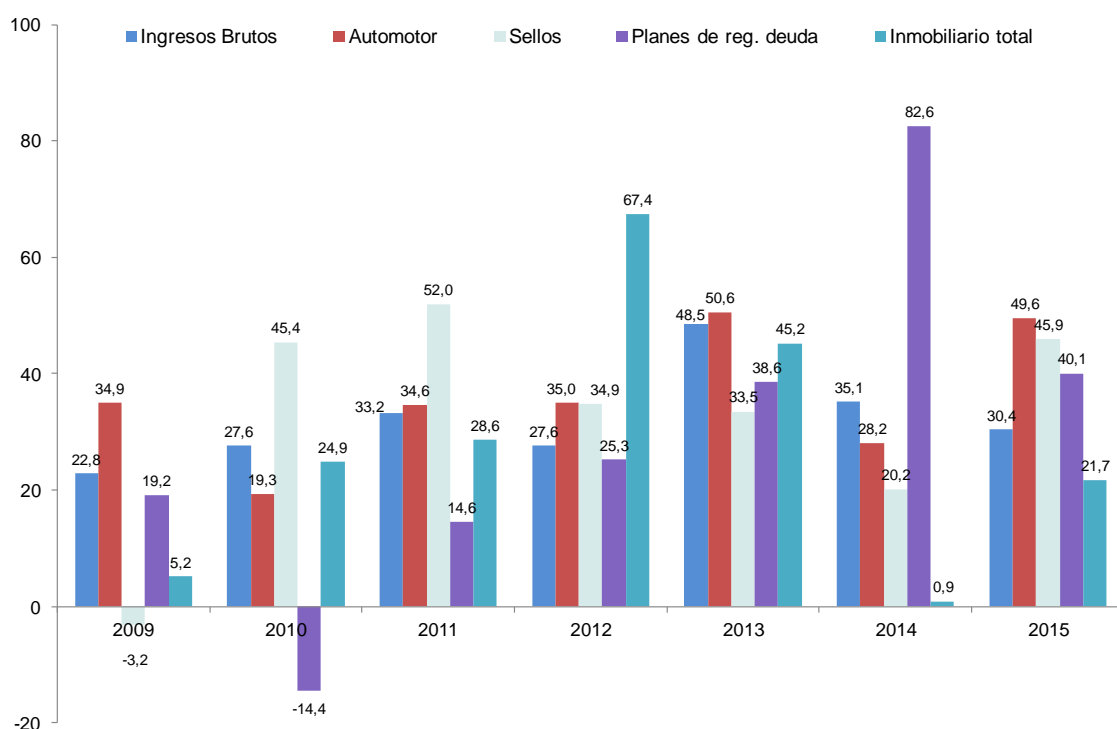
⁶ Aportando una historización de más larga data, Di Gresia (2003, FCE-UNLP) identifica 3 etapas del impuesto a los ingresos brutos en relación a su participación creciente sobre los ingresos propios: 1) de 1960 hasta 1974 con un promedio de 37.4%, 2) de 1977 hasta 1990, con un promedio de 45.3% y 3) a partir de 1991, con una participación promedio de 48.5%. Disponible en:

<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed7.pdf>

dinamismo de la actividad económica, donde reside la base de este impuesto, el cual fue acompañado por el incremento progresivo de alícuotas, en particular el marco de las reformas fiscales de 2009 y 2012. Y por otro lado, con una deficiente actualización del resto de los impuestos (excepto el automotor) y las reticencias y dificultades para llevar adelante una reforma del sistema impositivo provincial integral.

En relación al último punto, en el Gráfico N°9 puede verse como repercutieron la Ley N°13.850 de 2008 y las reformas fiscales de 2009 y 2012 sobre la recaudación, en especial del inmobiliario y sellos. Por su parte, la evolución volátil de los planes de regularización de deuda se corresponde con los planes lanzados en el período. En este sentido, en 2014 impactó el programa de regularización de deudas “Inclusión tributaria” puesto en marcha ese año ordenado bajo el marco de la Ley N°11.253 –que ordena los planes de regularización fiscal–.

GRÁFICO N° 9. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERNANUAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS PROVINCIALES, 2009- 2015 - (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Como contraparte de la tendencia general mencionada se destacan los bajos y decrecientes aportes de los impuestos a los inmuebles (baldío, rural y edificado). En conjunto estos promediaron para 2014 y 2015 tan sólo un 6,8% del total de impuestos provinciales recaudados (Gráfico N°5). Al respecto, cabe destacar los valores

registrados hasta 2006⁷ superiores al 10%, sobre todo si se consideran las altas de tasas de rentabilidad de sector agropecuario y la dinámica especulativa y de suba de precios del mercado inmobiliario urbano en los años bajo estudio. La explicación de esta situación reside en los problemas de actualización de los valores de las propiedades y también de las alícuotas.

En el caso del impuesto automotor, la estabilidad en su crecimiento y en su aporte al total de la recaudación (Gráfico N°5) se debe a que los precios de los automotores han sido actualizados anualmente según los valores aceptados por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios. Lo mismo ocurre con el impuesto a los sellos que grava la circulación económica expresada mediante contratos y actos comerciales y tiene un carácter procíclico: demuestra un comportamiento de caída hacia el año 2009 (-3,2%), momento de impacto de la crisis internacional, y luego recupera su crecimiento, y en consecuencia su participación en relación al total, desatacándose esta tendencia en el 2015 (crecimiento del 45,9% y participación del 7,9%).

En síntesis, durante los años analizados se consolidó una estructura tributaria regresiva, que no tiene su génesis en los años estudiados sino principalmente en la década del '90 pero que se acentúa en los últimos años. En ese sentido, no se ha logrado revertir esa estructura regresiva en un contexto de alto crecimiento económico y elevadas tasas de rentabilidad. No obstante, a pesar de la profundización de las tendencias estructurales mencionadas cabe señalar que, tal como ha sido mencionado, en los años 2009 y 2012 se llevaron adelante reformas fiscales, las cuales generaron adhesiones y resistencias en busca de otorgarle mayor progresividad al sistema tributario provincial. La siguiente sección plantea algunos de sus puntos más importantes.

REFORMAS FISCALES

Año a año, conjuntamente con el presupuesto provincial, también se vota y aprueba la ley fiscal bonaerense. En la misma se realizan modificaciones referidas a montos mínimos no imponibles, exenciones, tramos de alícuotas, etc. La histórica restricción fiscal bonaerense junto con la creciente relevancia del impuesto a los ingresos brutos y el bajo aporte del impuesto inmobiliario, motivaron una importante reforma fiscal en el

⁷Según estimaciones propias en base a la Dirección de Política Tributaria.

año 2009 y una segunda en el año 2012. Asimismo, si bien no tuvo la misma relevancia que las reformas mencionadas, en el año 2008 se llevaron adelante una serie de cambios en materia tributaria, pero más bien acotadas (mediante la Ley N°13.850). Las modificaciones más importantes fueron: el incremento de alícuotas de ingresos brutos, la eliminación de exenciones y medidas tendientes a perfeccionar la administración tributaria.

En relación a la reforma fiscal del 2009 (ley provincial N°14.044), a la vez que fijó los parámetros fiscales para el ejercicio 2010, constituyó una modificación relevante a aplicarse en el último trimestre del 2009. La cual tuvo un fuerte rechazo empresarial, en especial de las entidades patronales agropecuarias. Bajo un espíritu progresivo se modificaron características del impuesto inmobiliario rural y urbano, del automotor y se crearon dos nuevos impuestos, a la actividad portuaria y a la transmisión gratuita de bienes (Cuadro N°1).

Sin embargo, los debates y resistencias generadas antes, durante, y luego de la aprobación de la reforma, crearon una elevada presión política, a la cual el oficialismo terminó cediendo en algunos de sus puntos. En particular, ante las exigencias de las patronales agropecuarias, se moderaron los cambios del impuesto inmobiliario rural y se dejó sin efecto el nuevo impuesto a la actividad portuaria. En diciembre del año 2009, dos meses después de aprobada la reforma, se sancionó la ley N°14.066 que modificó la ley de reforma fiscal en cuanto al incremento del inmobiliario rural. Luego, mediante la suspensión y finalmente la modificación en el año 2010 (a través de la ley N°14.200), se eliminó el nuevo impuesto portuario bonaerense.

CUADRO N°1. BUENOS AIRES. SÍNTESIS REFORMA FISCAL LEY N°14.044, AÑO 2009

Impuestos	Detalle	Articulado
Automotor	Incremento progresivo de la patente para autos medios y de alta gama, en un incremento promedio del 5%, y para los autos de baja valuación una disminución promedio del mismo porcentaje.	Artículos 33 a 41
Inmobiliario Urbano	Aumento de la alícuota del 20% para los inmuebles con una valuación superior a \$100.000. Exención para las propiedades de valuaciones bajas (menores a \$25.000). Incremento del 25% para los baldíos con un valor superior a los \$43.750.	Artículos 2, 7-19
Inmobiliario Rural	Aplicación del revalúo estimado en el año 2005. Incremento promedio del impuesto del 30%, con una distribución mayor de los incrementos en la zona noroeste de la provincia.	Artículos 3 a 6. El artículo 4 fue derogado por la Ley N°14.066
Transmisión gratuita de bienes	Se gravan las transmisiones de bienes superiores a los \$3 millones a partir de una alícuota del 5%, la cual se incrementa según el monto y la distancia de parentesco entre el las personas.	Artículos 91 a 118
Actividad portuaria	Se crea la tasa de carga y de descarga, de \$6 y \$18 por tonelada, respectivamente.	Artículo 26, derogado por la Ley N°14.200

Fuente: elaboración propia en base a diversos artículos periodísticos⁸⁹ y la Ley N°14.044.

A pesar de estos retrocesos, dentro de la reforma fiscal resultó un dato político sustancial fue la creación del impuesto a la transmisión gratuita de bienes. El cual se fundamentó en la Ley Provincial de Educación N°13.688¹⁰, y vino a reponer un tributo que había sido derogado por la última dictadura cívico-militar¹¹.

⁸Diario Página 12, disponible en:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-132305-2009-09-24.html>,
<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-132443-2009-09-26.html>

⁹ Revista Fortuna Web, disponible en:

<http://fortunaweb.com.ar/2009-09-23-5630-el-senado-bonaerense-aprobo-la-ley-de-reforma-fiscal-que-impulso-scioli/>

¹⁰ En el artículo 183 de la ley N°13.688 en su versión original (año 2007) enuncia: “Establécese un impuesto a la transmisión gratuita de bienes cuyo objetivo sea gravar todo aumento de riqueza a título gratuito, incluyendo: herencias, legados, donaciones, renunciaciones de derechos, enajenaciones directas o por interpósita persona a favor de descendientes del transmitente o de su cónyuge, los aportes o transferencias a sociedades. Una ley especial determinará el tratamiento integral de este gravamen. El total del monto recaudado resultante constituirá fuente de recursos del Fondo Provincial de Educación.”

Luego mediante la ley N°14.044 se modificó el artículo mencionado alterando lo última parte, destinando “una parte no inferior al ochenta por ciento (80%) de la misma, que constituirá fuente de recursos del Fondo Provincial de Educación” en referencia al destinado de la recaudación. Luego en el artículo 18 de la ley N°14.044 se especifica el destino del restante 20%, un 10% para el Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales, y el otro 10% para el Fondo Municipal de Inclusión Social.

¹¹ Hasta el año 1976 la legislación que buscaba gravar los aumentos de riqueza accidentales o gratuitos (herencia) en sus diferentes formas correspondía al orden nacional, en el año mencionado la dictadura cívico militar eliminó este impuesto.

La segunda reforma fiscal bajo la administración de Daniel Scioli se llevó adelante en el mes de mayo del año 2012 mediante el decreto N°442 y la Ley N°14.357. Con el primero se redefinió el valor fiscal de la tierra rural según ubicación y calidad productiva, dándole mayor progresividad al impuesto. Cabe aclarar que la actualización de la valuación fiscal se rige por la ley de catastro territorial (N°10.707), la cual indica que la misma se debe actualizar por lo menos cada 10 años (artículo 78)¹².

Por su parte, la Ley N°14.357 realizó cambios en la estructura del inmobiliario rural, ingresos brutos, sellos, y eliminó exenciones fiscales (a la televisión por cable por ejemplo). La reforma aspiraba a sumar \$2.600 millones de recaudación adicional, de los cuales sólo \$400 serían aportados por los cambios en el inmobiliario rural¹³. En el siguiente cuadro se presentan sintéticamente las principales modificaciones presentes en la Ley N°14.357.

CUADRO N°2. BUENOS AIRES. SÍNTESIS REFORMA FISCAL LEY N°14.357, AÑO 2012

Impuestos	Detalle	Articulado
Ingresos Brutos	Suba de alícuotas. Para facturaciones superiores a un millón de pesos anuales, la suba es del 3% al 3,5%, y para aquellas superan los 40 millones de 4,5% a 5%. Para la venta de servicios, lo entes con ventas superiores a 30 millones de pesos, se modifica la alícuota de 4,5% a 5%.	Artículos 8 a 17
Sellos	Suba de las alícuotas del impuesto	Artículos 21 y 22
Rural	Suba de alícuotas. (Previamente mediante el decreto 442/12 se había realizado un revalúo fiscal de la partidas rurales).	Artículos 1 a 7

Fuente: elaboración propia en base a diversos artículos periodísticos y las leyes N°14.357 y N°14.333.

A diferencia de la reforma del año 2009, la del año 2012 comenzó a aplicarse de forma inmediata y se registró cierta recuperación de la recaudación en el segundo semestre del año. Puntualmente la recaudación del inmobiliario rural en la segunda parte del año 2012 creció a tasas mensuales elevadas, incluso superiores al 100%, en comparación con los meses del año 2011. No obstante, dada la falta de actualización

¹² El último revalúo se había implementado en el año 1998.

¹³ Página 12, disponible en:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-195536-2012-06-03.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-194570-2012-05-22.html>

automática de las partidas inmobiliarias rurales, las mejoras alcanzadas tendieron a licuarse por la inflación.

El balance y la estimación de ambas reformas fiscales todavía es materia de estudio, ya que para calcular sus efectos resulta necesario proyectar el esquema precedente sobre la economía provincial. Sin embargo, a pesar de las dos reformas impulsadas y de los cambios finalmente aplicados, la predominancia de ingresos brutos persistió. Aunque, tal como lo expresan los Gráficos N°5 y N°8, fue posible incrementar en términos reales la recaudación provincial y generar una mayor participación de los recursos provinciales sobre el total.

INGRESOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN NACIONAL

El estudio de la composición y evolución de los ingresos tributarios de origen nacional constituye un debate central para la provincia de Buenos Aires. La distribución de los recursos generados por los impuestos nacionales, la discusión de una nueva ley de coparticipación federal -tal cual se establece en las disposiciones transitorias de la reforma constitucional de 1994- y la particular situación presupuestaria de la provincia le otorga relevancia a esta fuente de ingresos.

Según establece la ley de coparticipación federal de recursos fiscales (Ley N° 23.548) la provincia de Buenos Aires recibe apenas un 19% mientras que aporta aproximadamente el 39,5% de la masa coparticipable, y el 37,4% de la recaudación nacional¹⁴. Luego, al incorporar la distribución especial del inciso b) del artículo 3 de la ley, la asignación para Buenos Aires asciende al 21%, manteniéndose de igual modo la brecha entre lo aportado y lo recibido.

Si bien esta problemática se intentó compensar con el Fondo del Conurbano Bonaerense¹⁵, la posterior modificación de este instrumento a partir del límite fijado en 650 millones de pesos en 1996 y su falta de actualización durante la etapa inflacionaria de los últimos años plantea otra problemática. Para el año 2015, mientras

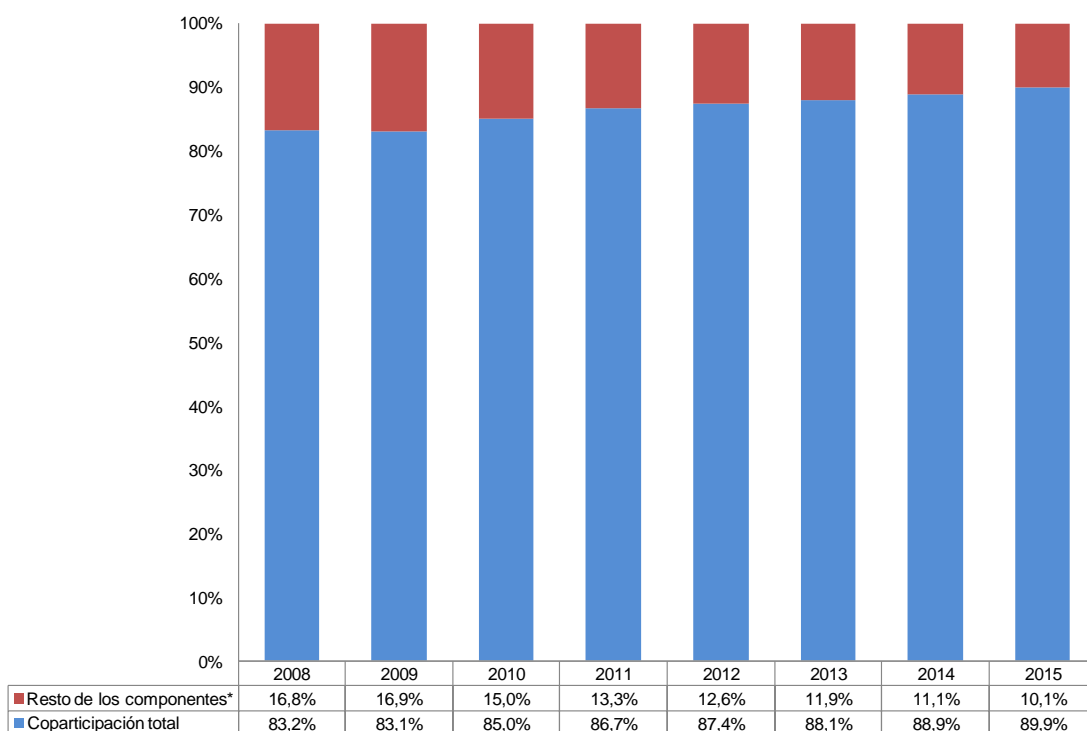
¹⁴ Estimación realizada para el año 2013 por la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas del Ministerio de Economía Bonaerense (Informe 13/2014).

¹⁵ Luego de sancionarse la Ley vigente de Coparticipación Federal de recursos fiscales (N°23.548) en 1988, y ante el pérdida de recursos por parte de la Provincia de Buenos Aires en su implementación, en el año 1992 Duhalde negoció con el gobierno nacional la creación del "Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense". El mismo se financiaría con el 10% del impuesto a las ganancias. Sin embargo, en el año 1996 mediante la Ley N°24.621 se fijó el tope de 650 millones de pesos para la provincia de Buenos Aires, estableciéndose para el remanente el mismo criterio de distribución que el utilizado en la coparticipación para el excedente.

que la provincia de Buenos Aires recibió los 650 millones de pesos, el excedente –que para dicho año fue de 37.155,8 millones de pesos– fue repartido entre el resto de las provincias. Así, para dicho año la provincia de Buenos Aires recibió sólo el 1,7% de los fondos y el espíritu inicial de dicho fondo se ha desvirtuado.

Los Gráficos N°10, 11 y 12 expresan la composición y evolución de los ingresos tributarios de origen nacional. En primer lugar, se destaca la contundente relevancia de los fondos recibidos por la provincia según el sistema de coparticipación federal de impuestos en el total de estos recursos. Estos pasaron de representar el 83,2% de los ingresos tributarios de origen nacional en 2008, al 89,9% en 2015 (un incremento del 6,7%).

GRÁFICO N° 10. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN NACIONAL, 2008-2015- (EN PORCENTAJES)



(*) Resto de los componente incluye: Transferencias de Servicios Educativos (Ley N° 24.049/91); afectaciones específicas de impuesto a las ganancias (obras de infraestructura, Fondo del Conurbano Bonaerense, pacto federal del empleo, la producción y el crecimiento); afectaciones específicas del impuesto a los bienes personales (pacto federal del empleo, la producción y el crecimiento, aporte a las cajas previsionales); financiamiento adicional a la cultura y educación (Ley N°23.906); afectación específica del IVA (Ley N°23.966); afectaciones específicas de los impuestos a los combustibles líquidos; fondo compensador de desequilibrios fiscales; afectación específica del monotributo.

Fuente: Elaboración propia en la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de La Nación.

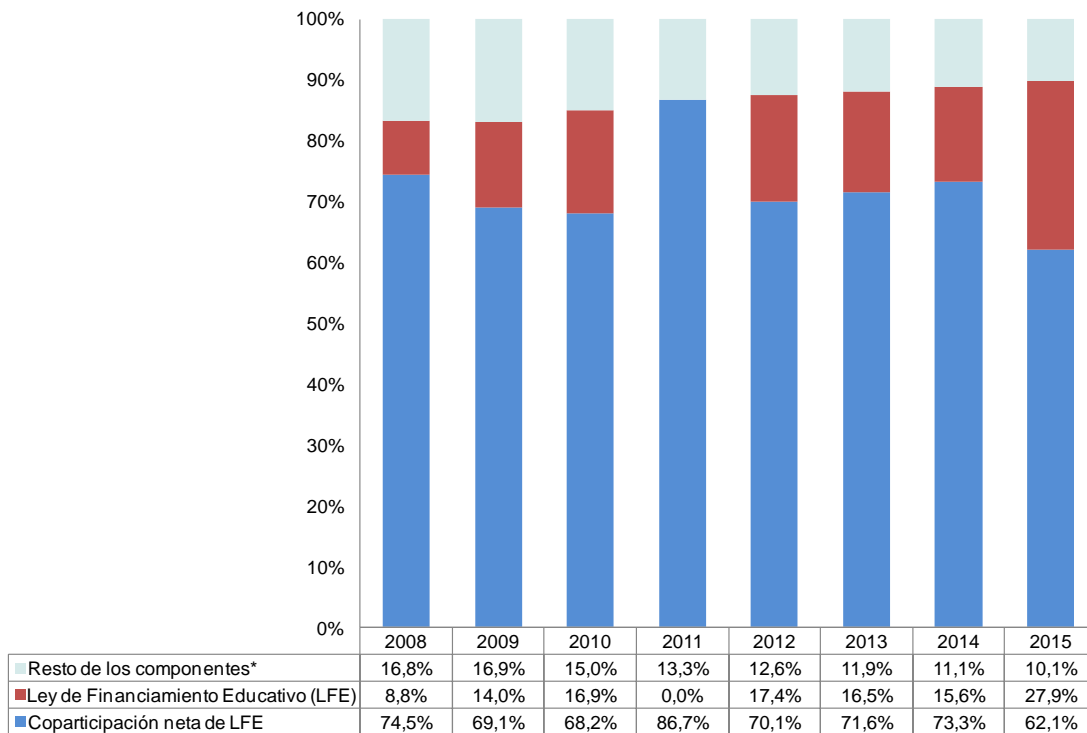
En el Gráfico N°11 se presenta un mayor grado de detalle al desagregar los fondos de afectación específica de la coparticipación federal estipulados por la Ley de

Financiamiento Educativo N°26.075. Esta ley fue aprobada en el año 2005, e implementada entre los años 2006 y 2010 con el objetivo de llegar al 6,0% del PBI en concepto de inversión educación, ciencia y tecnología. Por lo que la participación de dicha partida en el total de ingresos tributarios de origen nacional se fue incrementando, del 8,8% en 2008 al 16,9% en 2010 (un alza en su gravitación del 92,0%).

El final del período estipulado en la Ley N°26.075 hace que para el año 2011 no sea posible desglosar esa afectación específica. Sin embargo, con el objetivo de restablecer una afectación educativa especial en los fondos coparticipables, a partir del año 2012 se retomaron aspectos de la ley mencionada y también de la Ley Nacional de Educación y año a año se ha ido aprobando dentro del presupuesto nacional la actualización de los fondos de acuerdo con Ley de Financiamiento Educativo, pero sin establecer una nueva Ley. El Gráfico N°11 muestra que a partir de ese año los ingresos provenientes por el financiamiento educativo mantuvieron su participación dentro de los ingresos tributarios nacionales en torno al 16,0%, a excepción del año 2015, en el cual su participación se incrementó notablemente hasta alcanzar un 27,9%.

En relación al último aspecto cabe señalar que entre los años 2014 y 2015 los fondos aportados bajo el concepto de la Ley de Financiamiento Educativo se elevaron un 141,2%. Esta variación responde a la reasignación de fondos coparticipables hacia inversión educativa con el objetivo de mantener el 6% del PBI en este concepto. En otras palabras, mientras que los fondos transferidos por la ley de financiamiento educativo crecieron de forma extraordinaria, los recursos propios de la coparticipación (de libre disponibilidad) lo hicieron a una tasa del 14,5%. Al totalizar ambas fuentes el incremento entre el año 2014 y 2015 ascendió a un 36,8%.

GRÁFICO N° 11. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN NACIONAL, 2008-2015 - (EN PORCENTAJES)



(*) Resto de los componentes Incluye Transferencias de Servicios Educativos (Ley N° 24.049/91); afectaciones específicas de impuesto a las ganancias (obras de infraestructura, fondo del Conurbano bonaerense, pacto federal del empleo, la producción y el crecimiento); afectaciones específicas del impuesto a los bienes personales (pacto federal del empleo, la producción y el crecimiento, aporte a las cajas previsionales); financiamiento adicional a la cultura y educación (Ley N°23.906); afectación específica del IVA (Ley N°23.966); afectaciones específicas de los impuestos a los combustibles líquidos; fondo compensador de desequilibrios fiscales; afectación específica del monotributo.

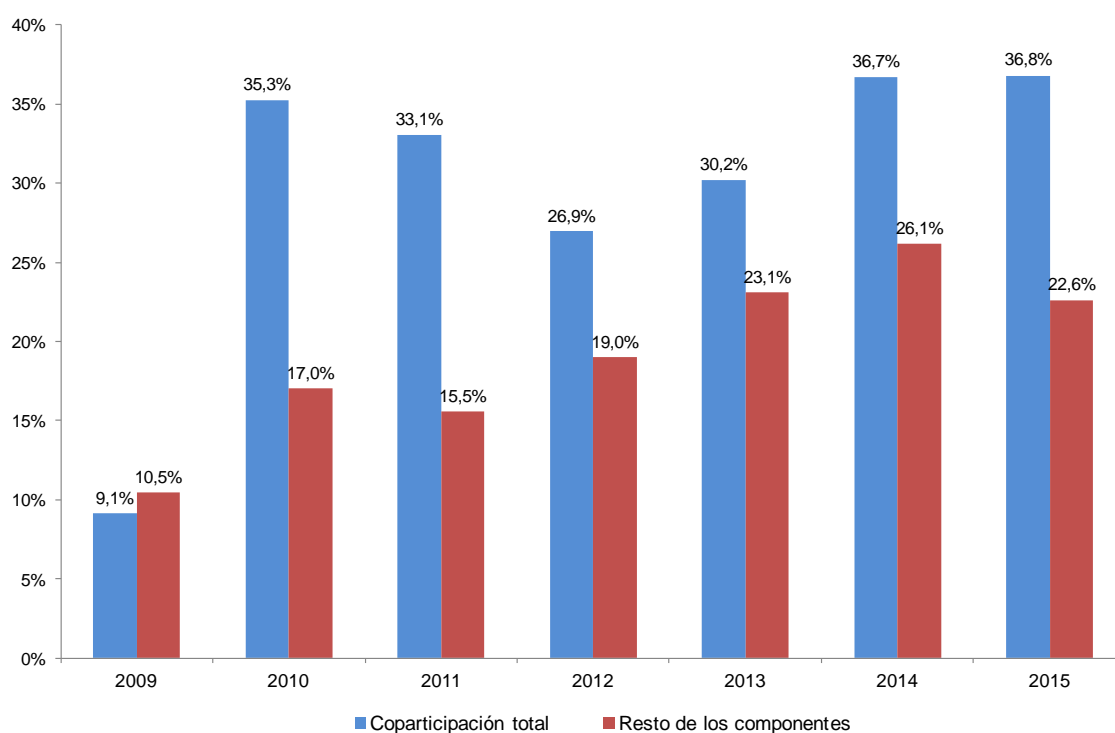
Fuente: Elaboración propia en la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de La Nación.

En cuanto al ítem "resto de los componentes" de origen tributario nacional -que contiene diferentes regímenes especiales¹⁶- el mismo registró una caída en su participación del 66,3%, al pasar del 16,8% en 2008 al 10,1% en 2015. Luego, la coparticipación neta del financiamiento educativo se redujo a lo largo del tiempo. Este componente tuvo una recuperación en 2014 que la ubicó en valores similares a los del 2008, en torno al 74,0% de los ingresos tributarios nacionales, para volver a caer en el año 2015 al 62,1% debido a la reasignación de fondos mencionada anteriormente. Por lo que, en términos agregados el incremento de la participación de la coparticipación federal dentro de la estructura de ingresos tributarios nacionales (Gráficos N°10 y 11) se explica exclusivamente por los ingresos provenientes del financiamiento educativo.

¹⁶ Transferencias de Servicios Educativos (Ley 24.049/91); afectaciones específicas de impuesto a las ganancias (obras de infraestructura, fondo del Conurbano bonaerense, pacto federal del empleo, la producción y el crecimiento); afectaciones específicas del impuesto a los bienes personales (pacto federal del empleo, la producción y el crecimiento, aporte a las cajas previsionales); financiamiento adicional a la cultura y educación (Ley 23.906); afectación específica del IVA (Ley 23.966); afectaciones específicas de los impuestos a los combustibles líquidos; fondo compensador de desequilibrios fiscales; afectación específica del monotributo.

Por su parte, cabe señalar que dentro del “Resto de los componentes” se destacan los ingresos otorgados en función del Fondo del Conurbano Bonaerense. El cual, como se ha detallado, mantuvo un valor nominal constante, y en consecuencia fue perdiendo peso relativo sobre el total de los ingresos tributarios de origen nacional. Esto explica en buena medida la caída del componente "resto de ingresos" en la participación total (Gráficos N° 6 y 7), como así también su menor tasa de crecimiento interanual a lo largo del período (Gráfico N°12). Específicamente, entre 2008-2015 el Fondo del Conurbano Bonaerense pasó de explicar el 4,7% de los ingresos tributarios de origen nacional, al 0,8%. En especial, a partir del 2010 el contexto inflacionario determinó una reducción drástica y la casi disolución del aporte de este fondo.

GRÁFICO N° 12. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN NACIONAL, 2008-2015 - (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de La Nación.

A lo largo de esta sección se ha analizado la evolución de los recursos provinciales indagando sobre el comportamiento de sus componentes. Se ha verificado un incremento real de la recaudación provincial, y una caída en la participación de los ingresos de los ingresos tributarios de origen nacional. Sin embargo el rol central que ocupa esta última fuente para la provincia de Buenos Aires, y en especial los fondos recibidos por el régimen de coparticipación federal plantean la necesidad de debatir ambos sistemas de conjunto.

Aplicaciones

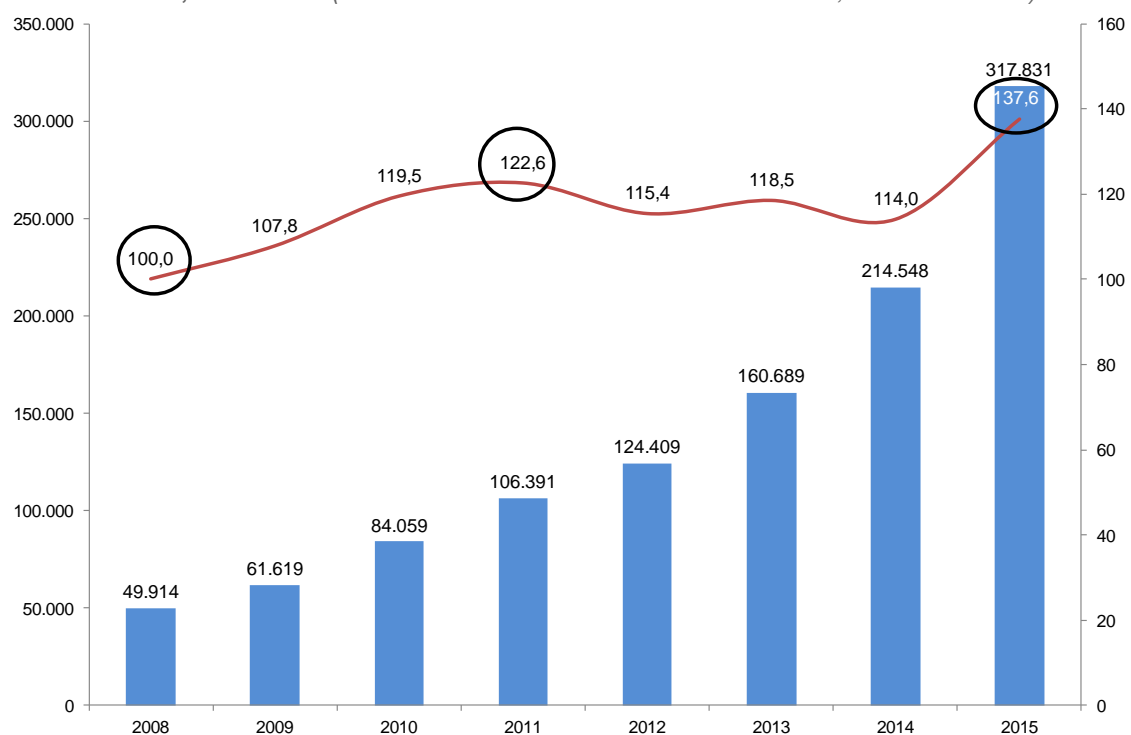
El estudio de las aplicaciones y gastos definidos por el gobierno provincial resulta relevante, ya que mediante los bienes y servicios que brinda el estado provincial se conforma la intervención directa del mismo ante millones de bonaerenses. En este sentido, la presente sección analizará los gastos gubernamentales entre los años 2008-2015. Para ello, se utilizan los datos publicados por la Contaduría General de la Provincia.

En primer lugar se considera la clasificación de gastos según función o finalidad¹⁷. Por su importancia en relación a la intervención gubernamental, en un segundo momento se puntualiza, introduciendo un mayor grado de detalle, sobre la finalidad servicios sociales. Esta clasificación permite visualizar fácilmente las partidas asignadas a los diferentes servicios brindados por el Estado provincial.

En relación a la evolución de los gastos totales en el Gráfico N°13 puede observarse que, del mismo modo que lo sucedido con los ingresos totales provinciales (Gráfico N°1), los gastos también registraron un incremento nominal y real considerable para el período 2008-2015, pero lo hicieron en un porcentaje menor que aquel y con mayores altibajos, excepto para el año 2015, el cual presentó un crecimiento sustancialmente superior a los ingresos (del 48,1% interanual versus 35,1%, en términos nominales).

¹⁷ La clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzarlos.

GRÁFICO N° 13. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LAS APLICACIONES PROVINCIALES, NOMINAL Y REAL, 2008-2015 - (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES, BASE 2008=100)

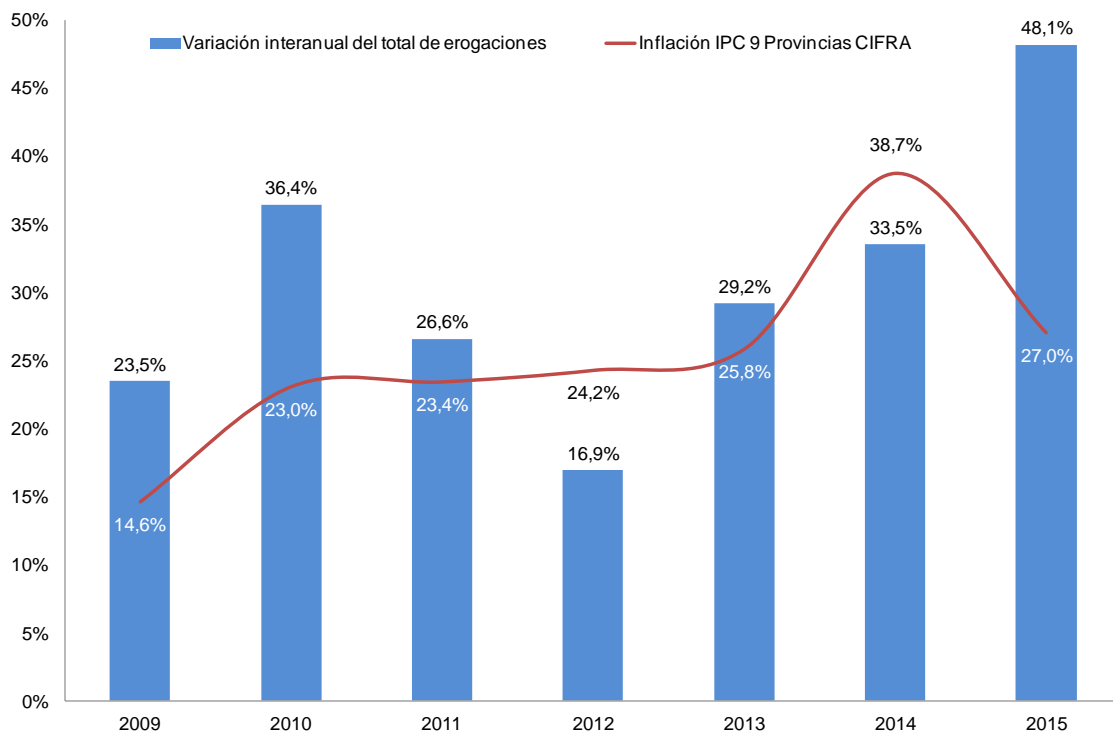


Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y al IPC 9 Provincias de CIFRA.

Tomando como base el año 2008, y ajustándolo según la evolución del IPC-9 provincias de CIFRA, en 2015 el gasto total fue un 536,8% y 37,6% superior (en términos nominales y reales). Se destaca en especial el crecimiento entre los años 2008 y 2011, donde se registró un incremento real del 22,6%. Asimismo, en el año 2015 el gasto ascendió a 317.831 millones de pesos, un 48,1% (20,7% real) más que lo ejecutado en el 2014 (214.548 millones de pesos).

Al igual que en el caso de los recursos, en relación al crecimiento real de los gastos en el Gráfico N°14 se visualiza cómo, a excepción de los años 2012 y 2014, en todos los años considerados el incremento nominal del gasto superó a la tasa de inflación.

GRÁFICO N° 14. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE LOS GASTOS PROVINCIALES E INFLACIÓN, 2009-2015- (EN PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y al IPC 9 Provincias de CIFRA.

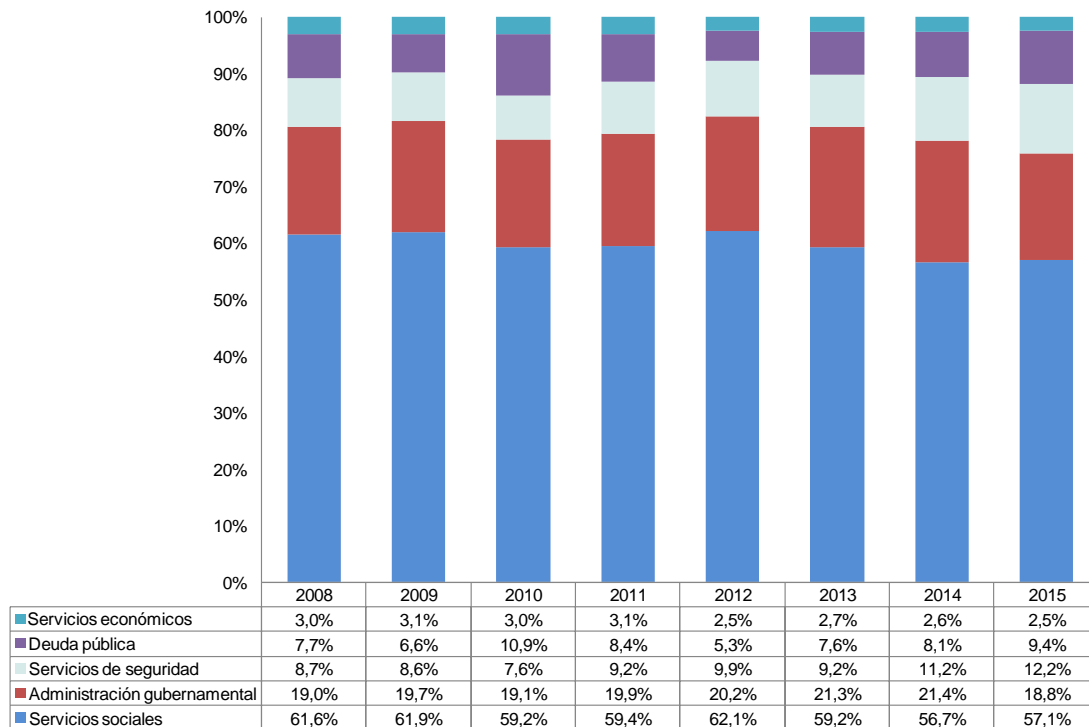
Más allá de la evolución general de los gastos provinciales, resulta relevante analizar la composición y evolución de cada una de las partes del gasto total de acuerdo a la clasificación según finalidad y función. La misma integra las siguientes finalidades: administración gubernamental (legislativa, judicial, administración fiscal, control de la gestión pública, etc.), servicios de seguridad, servicios sociales (salud, educación y cultura, vivienda, promoción y asistencia social, seguridad social, etc.), servicios económicos (energía, transporte, industria, turismo, agricultura, etc.) y servicios de deuda pública (amortizaciones y gastos).

En este sentido en la tabla que acompaña al Gráfico N°14 se observa con claridad la evolución de la estructuración del gasto del gobierno provincial, en el cual la finalidad servicios sociales tiene un rol protagónico (del 57,1% en 2015), pero decreciente.

Sobre la importancia relativa de esta partida de gasto, se identifican tres ciclos: uno descendente entre los años 2008 y 2010, otro ascendente entre los años 2011 y 2012 y una caída y estabilización entre los años 2013 y 2015. En el primero la participación sobre el total de gastos pasó de un 61,6% al 59,2% (una merma del 2,4%), mientras que en segundo ascendió hasta el 62,1% (un 2,9%). Luego a partir del año 2013 la

participación de los servicios sociales disminuyó hasta el 57,1% en el 2015 (con una caída del 2,1%)¹⁸.

GRÁFICO Nº15. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO PROVINCIAL SEGÚN FINALIDAD, AÑOS 2008-2015 - (EN PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, las aplicaciones de la administración gubernamental –el segundo componente del gasto en importancia relativa– tuvieron un pequeño crecimiento dentro del gasto público provincial entre 2008 y 2014 (del orden del 2,4%%), que se dio particularmente a partir del 2012. Sin embargo, en 2015 dicha participación se redujo notablemente volviendo incluso a valores inferiores a los de 2008, del 18,8% (un 2,6% menos en relación a 2014).

Respecto a la finalidad servicios de seguridad –tercer componente en importancia dentro del gasto provincial– es posible ordenar dos ciclos en su gravitación, el primero entre los años 2008 y 2011 en el cual su participación sobre el total creció de forma irregular (pasó del 8,7% al 9,2%). Y el segundo entre 2012 y 2015 en el cual ascendió sustancialmente (del 9,9% al 12,2%), en especial en los últimos dos años.

Al tomar el período 2008-2015 los fondos destinados a seguridad fueron los de mayor incremento. En términos reales registraron un crecimiento del 93,8%, es decir que casi

¹⁸ En otras palabras, el porcentaje planteado indica, para el año 2014 y 2015, que de cada \$100 gastados \$57 fueron destinados a servicios sociales.

se duplicaron. Luego, para el mismo conjunto de años, los recursos destinados a los servicios de deuda crecieron en términos reales un 66,8%, los de la administración gubernamental un 36,4%, los servicios económicos un 13,5%, y los de la finalidad servicios sociales un 27,6%.

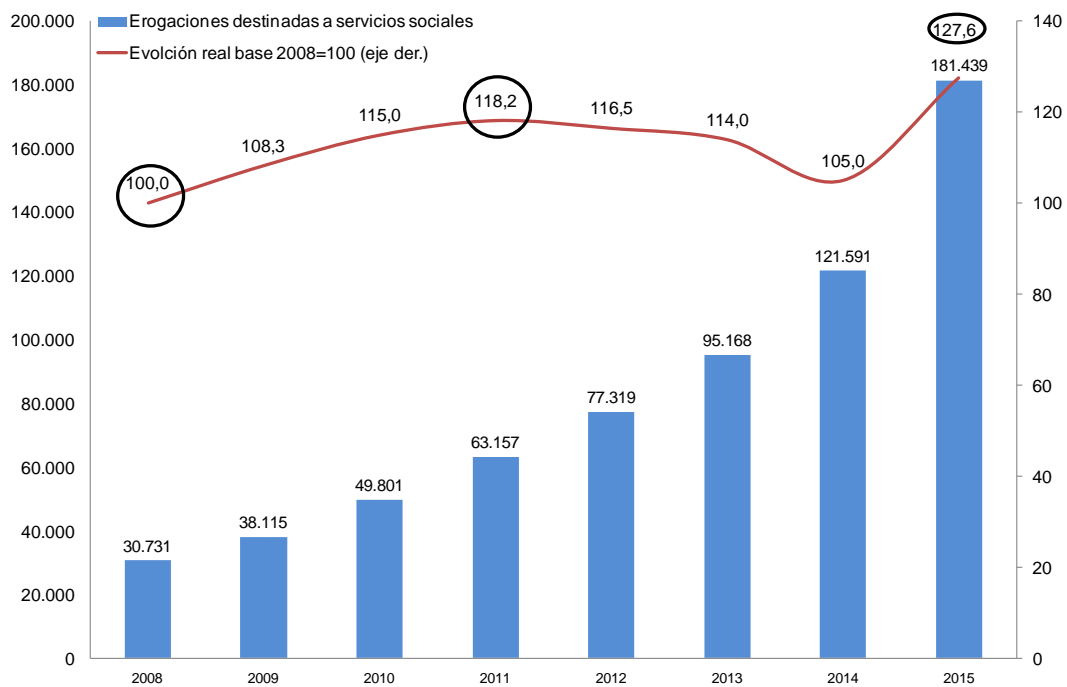
FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES

Dada la importancia de las aplicaciones destinadas a servicios sociales, como también la relevancia política de su finalidad, a continuación se presenta su evolución nominal y real, para luego estudiar su estructuración y las modificaciones en la gravitación relativa de cada función social.

En este sentido, el Gráfico N°16 deja ver la evolución nominal y real de los fondos destinados a servicios sociales entre los años 2009 y 2015. Su trayectoria muestra un ciclo de continuo crecimiento nominal a una tasa promedio anual del 29,1%. Sin embargo, dados los elevados niveles de inflación, su evolución real recorrió dos ciclos relevantes separados por un punto de inflexión en el año 2012 (Gráfico N°17).

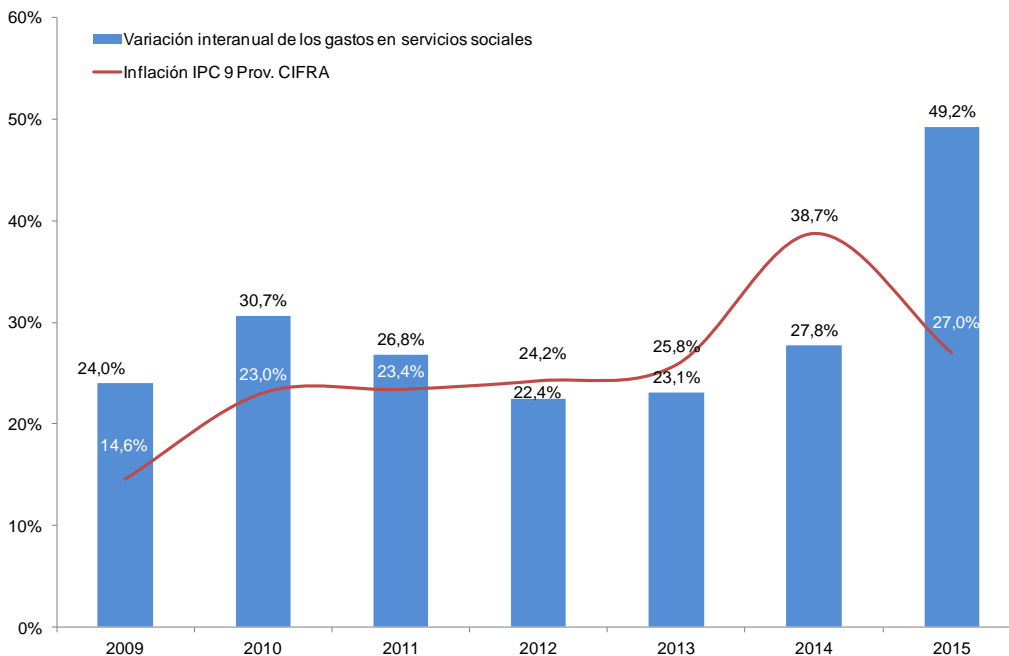
El primer ciclo se dio entre 2008-2011 y fue de crecimiento. Durante esos años, la variación anual del gasto social superó a la inflación y el índice real alcanzó un incremento total del 18,2%. A partir del año 2012 y hasta el 2014 se observa una fuerte caída (del 11,5%), que volvió a ubicar al gasto social en magnitudes levemente superiores a las de 2008 (+5,0%). Este último comportamiento se explica centralmente por el salto inflacionario del año 2014, el cual superó por amplio margen a la variación interanual del gasto en servicios sociales (Gráfico N°17), pero también por la desaceleración del incremento en el gasto social nominal en los años 2012 y 2013 (Gráfico N°17).

GRÁFICO Nº 16. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN NOMINAL Y REAL DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES, 2008-2015 - (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y al IPC 9 Provincias de CIFRA.

GRÁFICO Nº 17. EVOLUCIÓN NOMINAL Y REAL DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES, 2008-2015- (EN PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y al IPC-9 Provincias de CIFRA.

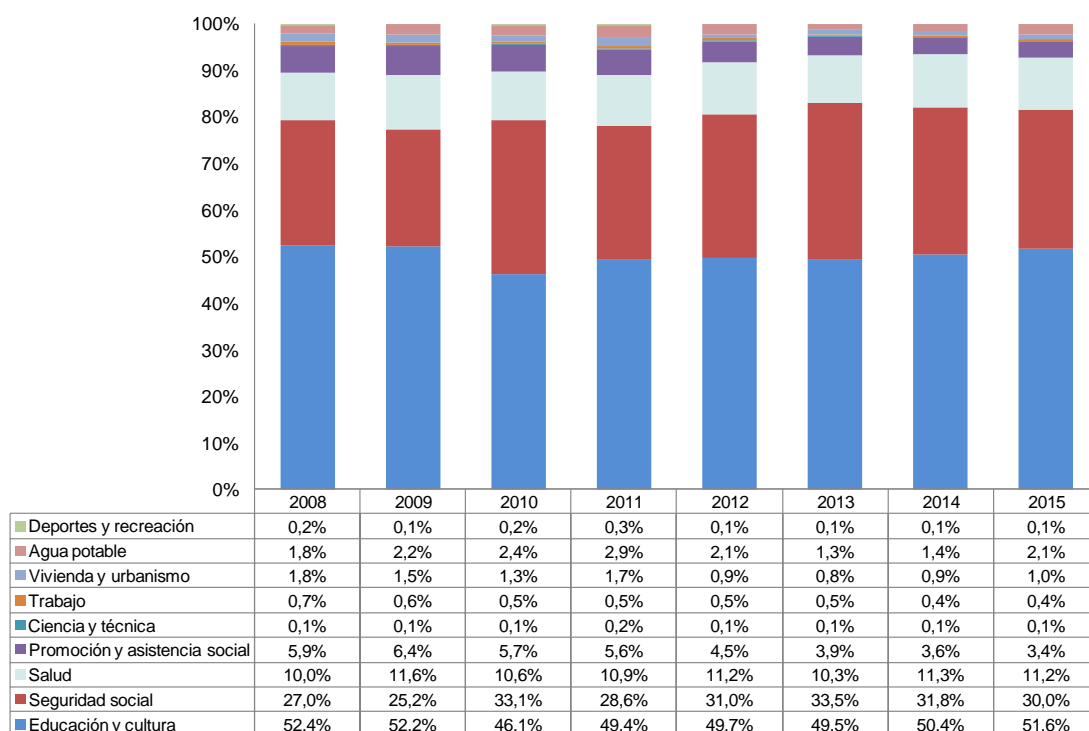
Por último, el año 2015 presentó un crecimiento excepcional del gasto social en términos reales de 22,6 puntos porcentuales el cual revirtió la tendencia descendente y ubicó al mismo en un nivel un 27,6% superior en relación al 2008.

De este modo, los datos evidencian que los fondos ejecutados en servicios sociales crecieron en los años mencionados pero sustancialmente menos que el total del gasto (Gráfico N°12), en especial en el año 2014, en el cual su participación disminuyó 2,5pp. al ubicarse en el 56,7% de los gastos. Sin embargo, para el año 2012, la disminución en términos reales fue menor al total, el gasto total cayó 7,4pp. (Gráfico N°12) y el gasto en servicios sociales 1,7pp. (Gráfico N°16), lo que implicó que ese año la finalidad servicios sociales incrementó su participación en relación al total, del 59,4% al 62,1% (Gráfico N°15). Finalmente para el año 2015, el crecimiento nominal de los servicios sociales fue levemente superior al general, siendo el primero del 49,2% y el segundo del 48,1%.

Para un mayor grado de detalle acerca de la finalidad servicios sociales, a continuación se presenta la participación de cada función sobre el total del gasto social (Gráfico N°18). Asimismo, los Gráficos N°19 y N°20 abordan la evolución real de cada función, en primer lugar las de mayor gravitación, y en segundo lugar el resto.

En relación al primer punto, y con distintas trayectorias a lo largo del tiempo, se tiene que al interior de las erogaciones destinadas a servicios sociales se destacan las funciones: educación y cultura, seguridad social, salud, y promoción y asistencia social. Para el año 2015, estas funciones explicaron el 51,5%, 30,0%, 11,2% y 3,7% del gasto, respectivamente (Gráfico N°18). Al tiempo que el resto de los componentes de la finalidad servicios sociales, tuvo una participación poco significativa, del 3,2% en el año considerado.

GRÁFICO N°18. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES, 2008-2015 - (EN PORCENTAJES)



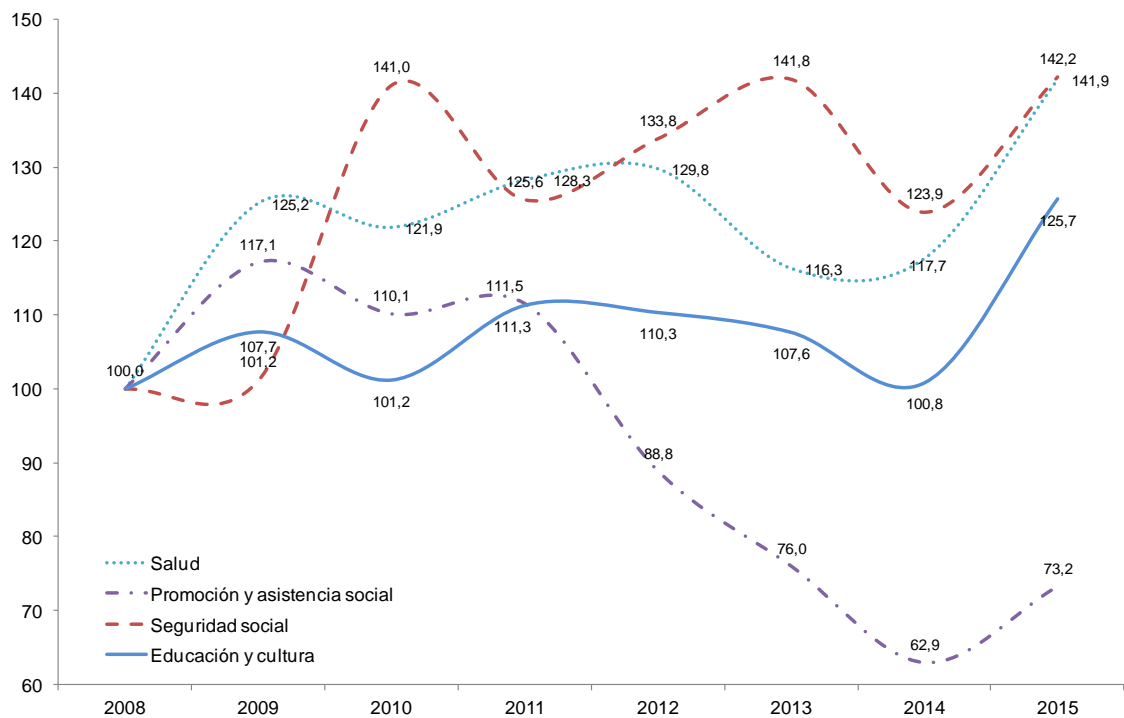
*Para el año 2015 se incorporó hasta el mes de septiembre inclusive, los meses restantes todavía no han sido publicados.

Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Como tendencia de más largo plazo los gráficos mencionados permiten apreciar una caída en la participación de educación y cultura en relación al gasto social total entre los años 2008 y 2010, del 52,4% al 46,1% (un 6,3%), a pesar de que el gasto total tuvo un incremento real para ese período (Gráfico N°16). Y una posterior recuperación y estabilización de este componente entre 2011 y 2014, alrededor del 50,0% del gasto social. En 2015 alcanza el 51,5% pero no llega a compensar su importancia relativa de los primeros años.

Tal como deja ver el Gráfico N°19, esta pérdida de peso relativo de educación y cultura fue acompañada de un leve crecimiento real de los recursos destinados a este tipo de gasto, pero diluido por la inflación hacia el año 2014. En dicho año, el poder adquisitivo del gasto en educación cae a niveles similares a los del 2008, para recuperar y crecer de forma significativa en el año 2015 y quedar un 25,7 pp. por encima.

GRÁFICO Nº19. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN REAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN PRINCIPALES CONCEPTOS, 2008-2015 - (BASE 2008=100)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y el IPC-9 Provincias de CIFRA.

A excepción de seguridad social, que tiene una trayectoria más oscilante, en todas las finalidades de servicios sociales de mayor importancia relativa se da una tendencia en cuatro ciclos. Un primer año de crecimiento, una caída seguida de cierta recuperación-estabilización y/o profundización de la caída entre 2010 y 2014 y una recuperación en 2015 que, salvo en promoción y asistencia social, logra ubicar a las diversas finalidades en un nivel superior al de 2008.

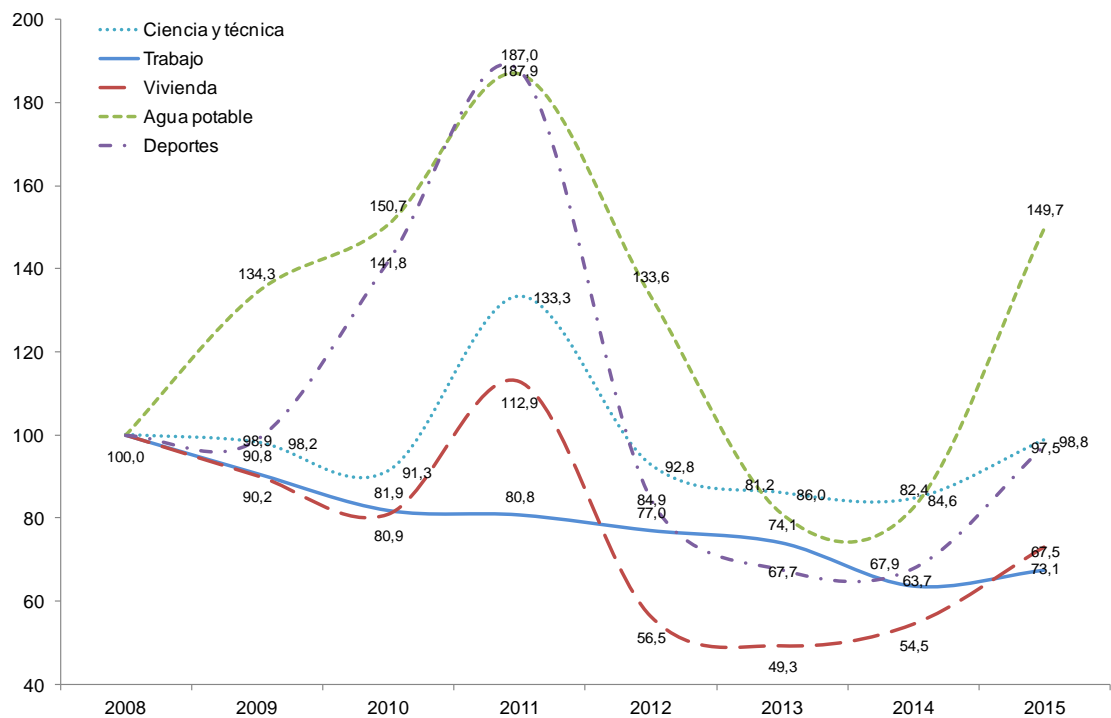
Promoción y asistencia social parte de una participación relativamente pequeña en 2008 (5,9%) del gasto social y la tendencia a la caída, que se va profundizando a lo largo de los años, hace que las aplicaciones destinadas a esta finalidad comiencen a diluirse a partir del año 2012, cayendo su participación al 3,6% en el 2014, y derrumbándose un 48,6% su evolución en términos reales en dichos años (2008-2014) (Gráfico Nº19). Esta situación se explica en especial en el decrecimiento de las partidas destinadas a dicha función entre los años 2011 y 2012 y por el posterior incremento por debajo de la inflación. No obstante, en el año 2015 los fondos destinados a promoción y asistencia social se incrementaron por encima de la inflación, por lo que se elevaron en términos reales (un 16,4%), pero en una menor magnitud que en el resto de las funciones, y sin lograr recuperar la pérdida de años anteriores.

Para el caso de la función salud, su partida indicó un crecimiento real sustancial entre los años 2008 y 2009 (un 25,2%), para luego mantenerse con una leve tendencia a la suba hasta el año 2012. En términos de participación sobre el gasto social, la función salud en el año 2008 explicaba el 10% del mismo, e incremento su participación hasta llegar al 11,2% en el año 2012. Pero a partir de allí y hasta 2014 se registraron retrocesos en su participación y también en términos reales. Sin embargo, para el período 2008-2014 los fondos destinados a la función salud se incrementaron un 17,7% en términos reales. En el año 2015 los fondos destinados a salud se incrementaron de forma contundente en 24,2 pp. dando como resultado una mejora para todo el período 2008-2015 del 41,9%.

La función seguridad social, compuesta principalmente de pensiones y jubilaciones, registró un crecimiento importante para el período, aunque con altibajos. Con una participación relevante, esta función creció notablemente entre los años 2008 y 2010, incrementándose en términos reales un 41% y llegando a explicar el 33,1% del gasto social. Sin embargo, en el año 2011 se presentó un retroceso, y la función seguridad social disminuyó en términos reales un 12,7% y perdió participación relativa cayendo a 28,6%. Luego, entre los años 2012 y 2013 se recuperó la tendencia crecimiento en términos reales y de participación en el gasto social en un 33,5%. Para el año 2014 esta función volvió a disminuir en términos reales y a caer su participación en el total del gasto social, explicando el 31,8%. Sin embargo, en 2015 revirtió la tendencia y reflejó un incremento real de 18,3 pp., alcanzando un incremento en relación al 2008 del 42,2%.

Respecto a la funciones de menor relevancia dentro del gasto social provincial (Gráfico Nº18), los datos indican un ciclo común, excepto para los gastos destinados a la función trabajo que decrece año a año. Para las funciones deportes y agua potable el aumento del gasto fue muy importante hasta el año 2011, llegando casi a duplicar las erogaciones del 2008 en términos reales. Pero luego se derrumban y con el incremento de 2015 terminan en un nivel similar al de 2008 en el caso de deportes, y superior en un 49,7% en el de agua. Las finalidades ciencia y técnica y vivienda tienen una evolución similar, pero con una merma importante al inicio del período y un posterior crecimiento y caída más moderados. En 2015 ciencia y técnica se ubica en términos reales en niveles similares a los de 2008, al tiempo que vivienda cae un 32,5%.

GRÁFICO Nº20. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÙN COMPONENTES DE MENOR PESO RELATIVO, 2008-2015- (BASE 2008=100)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y el IPC-9 Provincias de CIFRA.

En relación a la participación sobre el gasto social estas partidas registran un ciclo similar. Sus participaciones parten de pisos relativamente bajos. En consecuencia para el año 2011, las partidas de deportes (0,3%), agua potable (2,9%), vivienda (1,7%), y ciencia y técnica (0,2%) totalizaron un 5,1% del gasto social. En el período 2012-2014 la tendencia se modificó, cayendo la evolución real de las funciones mencionadas y también su participación en las finalidades sociales. Luego, en los casos de crecimiento superior al promedio al primer ciclo de crecimiento, los incrementos del año 2015 retomaron el sendero de aumento real de las funciones, recuperando niveles anteriores.

En resumen, para el período completo entre los años 2008-2015 las funciones de ciencia y técnica (-1,2%), trabajo (-32,5%), vivienda (-26,9%), agua potable (-49,7%) y deportes (-2,5%), redujeron sus partidas en términos reales.

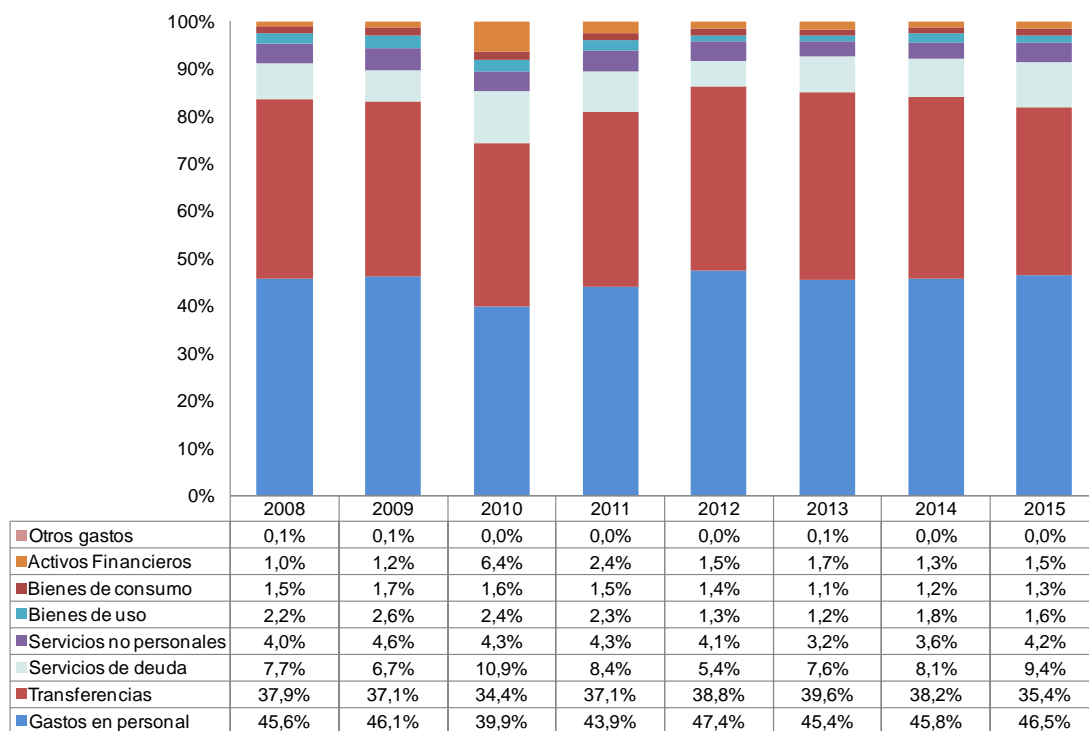
SEGÙN OBJETO DEL GASTO

Una clasificación alternativa del gasto, es la que ordena las erogaciones según su objeto. La misma hace referencia y ordena de forma sistemática a los bienes y

servicios adquiridos por los fondos públicos según las siguientes categorías: gastos de personal, bienes de consumo, bienes de uso, servicios no personales (servicios básicos, alquileres, servicios de reparación y mantenimiento, viáticos, etc.), bienes de consumo, transferencias, activos financieros, servicios de deuda y otros gastos.

Para el caso, resulta de interés aproximar una caracterización de la evolución de las erogaciones totales de acuerdo a esta clasificación prestando especial atención a los servicios de deuda, al gasto en personal, los bienes de uso y las transferencias. Esta clasificación permite visualizar con claridad los bienes y servicios adquiridos por el estado provincial. En particular los bienes de uso expresan la inversión pública, y las transferencias comprenden la coparticipación municipal, los pagos de la seguridad social, y los subsidios a escuelas de gestión privada.

GRÁFICO N°21. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN ANUAL DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2008-2015 - (EN PORCENTAJES)



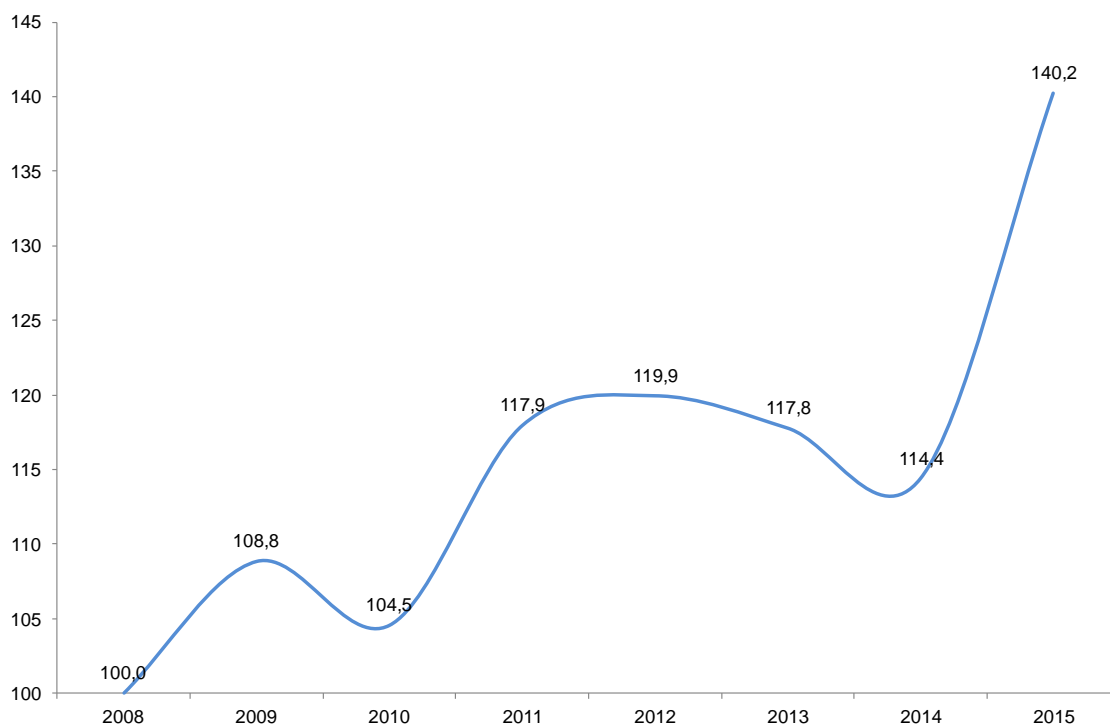
Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Los datos sistematizados en el Gráfico N°21 expresan un sendero muy estable en la distribución de los gastos según objeto, con una clara concentración de los ítems gastos de personal y transferencias. En conjunto los mismos explican un porcentaje superior al 80% de las erogaciones en todos los años, a excepción del 2010. Particularmente en ese año, las aplicaciones destinadas a activos financieros (de la

función seguridad social¹⁹) y los servicios deuda, crecieron sobre los gastos de personal y las transferencias.

En otro orden, se observa una baja participación del rubro bienes de uso, el cual representa la obra pública y el equipamiento en general. Este ítem se encuentra directamente ligado al Ministerio de Infraestructura, la Dirección de Vialidad y al Instituto de la Vivienda.

GRÁFICO N°22. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DEL GASTO REAL EN PERSONAL, 2008-2015- (BASE 2008=100)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y el IPC-9 Provincias de CIFRA.

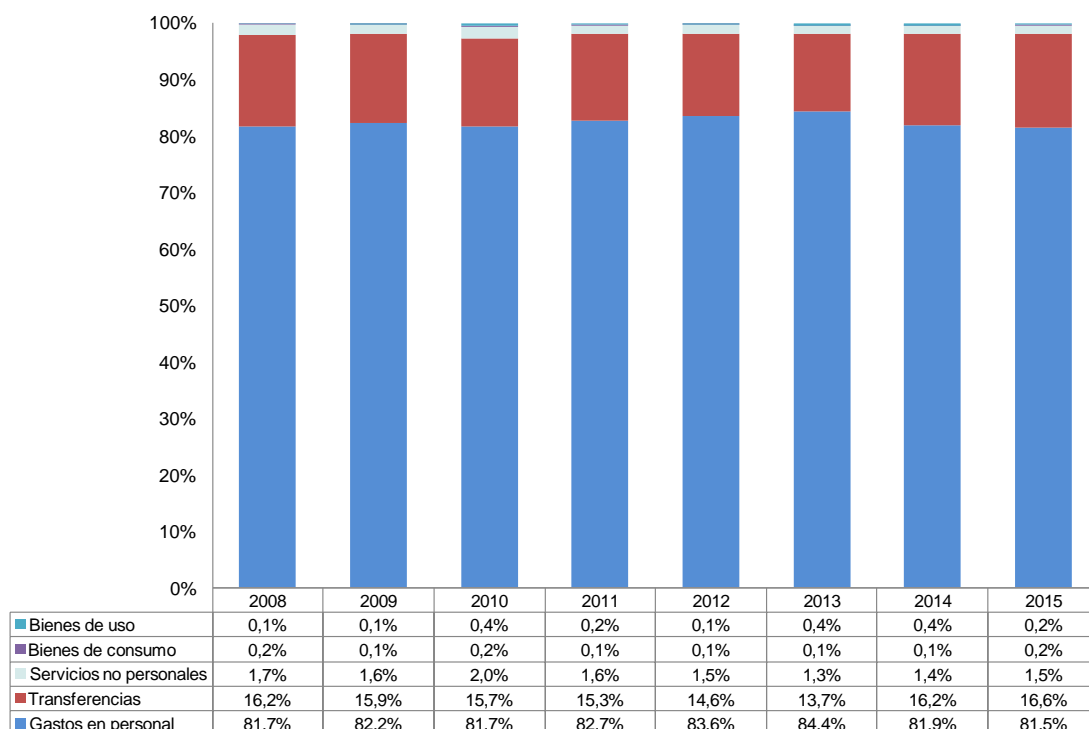
Por su parte, la evolución real de los gastos en personal (el cual resulta una aproximación a la masa salarial) creció en términos reales entre los años 2008 y 2015 un 40,2%, alcanzando el pico más elevado en el año 2015. Allí el gasto en personal fue de \$147.830 millones. Si bien el Gráfico N°22 aproxima la evolución real de la masa salarial, no se cuenta con datos oficiales referidos a la cantidad de trabajadores, como para poder concluir acerca de la trayectoria del poder adquisitivo de los salarios estatales durante dichos años.

¹⁹ Los activos financieros de los organismos de seguridad social expresan endeudamiento intraestatal. El mecanismo de financiar el déficit fiscal con el superávit de la seguridad social generó profundos debates. Para ver más: <http://www.0223.com.ar/nota/2009-11-13-preocupacion-por-el-futuro-de-los-fondos-del-ips>

FUNCIÓN EDUCACIÓN Y CULTURA

Dada la relevancia económica, y también social y política, de la función educación y cultura, en la presente sección se estudia de forma resumida la distribución de las erogaciones vinculadas a dicha función según la clasificación por objeto del gasto. Cabe mencionar que la evolución del gasto total en esta función fue representado en el Gráfico N°19. Los siguientes gráficos analizan la trayectoria de su composición.

GRÁFICO N°23. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE EROGACIONES EN EDUCACIÓN Y CULTURA SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2008-2015 - (EN PORCENTAJES)



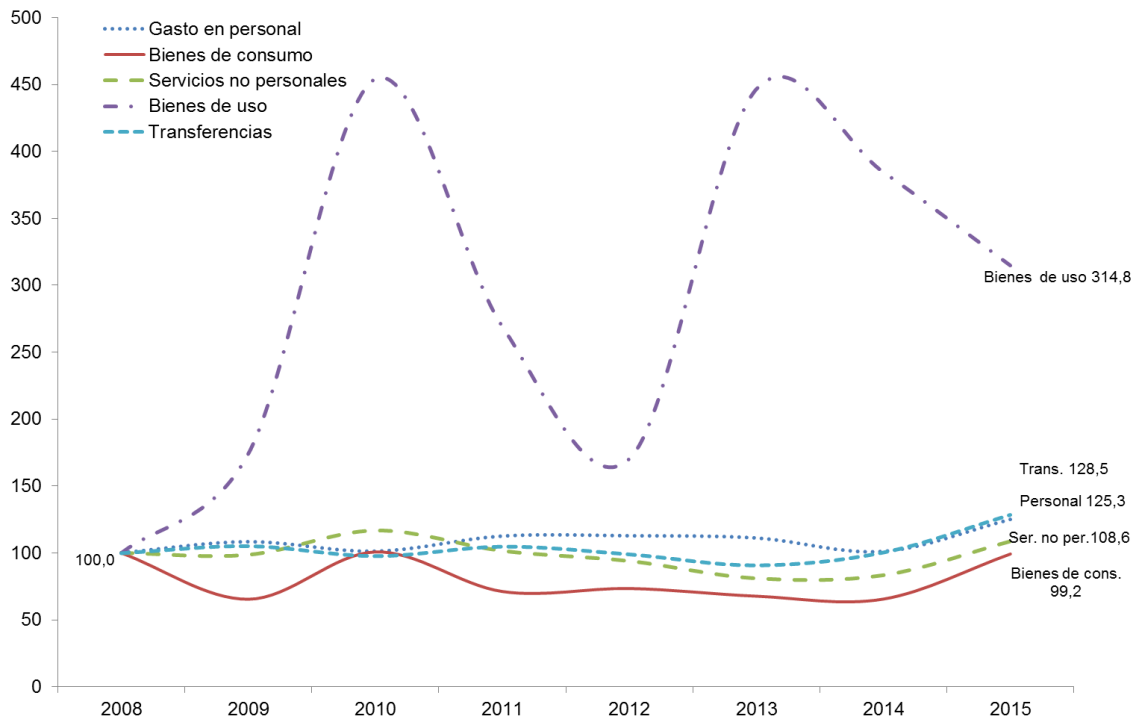
Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

De los Gráficos N°23 y N°24 se desprende una relativa estabilidad en la composición de las erogaciones destinadas en educación y cultura. Puntualmente, para el periodo bajo análisis, en todos los casos, más del 97,0% del gasto es absorbido por sueldos y transferencias, las cuales se componen predominantemente por subsidios a escuelas de gestión privada.

Respecto a la evolución real de las erogaciones en educación y cultura según objeto para el período 2008-2015 expresadas en el Gráfico N°24, se observa un comportamiento particular y fluctuante del rubro bienes de uso, que se refiere propiamente a la inversión educativa. A pesar de ello, el crecimiento punta a punta fue importante, del 214,8%. Sin embargo, su peso sobre total es poco relevante.

Concretamente para el año 2015 las aplicaciones destinadas a este rubro fueron sólo de \$216,2 millones (0,2% de los gastos totales en educación y cultura).

GRÁFICO N°24. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE EROGACIONES EN EDUCACIÓN Y CULTURA SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2008-2015- (BASE 2008=100)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y el IPC-9 Provincias de CIFRA.

El resto de las categorías, excepto la de bienes de consumo (-0,8%), registraron un incremento real en relación al 2008. En particular las de mayor peso relativo, las transferencias y los gastos en personal, tuvieron los mayores incrementos: un 28,5% y un 25,3%, respectivamente. Lo que explica la acentuación de su peso en la estructura de gastos totales en educación y cultura a lo largo del tiempo (Gráfico N°23). Por su parte, los servicios no personales se incrementaron en un 8,6% entre los años considerados, y mantuvieron su gravitación en torno al 1,5% durante el período bajo estudio.

Esquema ahorro inversión financiamiento

El EAIF establece los recursos y gastos de acuerdo a su clasificación económica, permitiendo identificar diferentes resultados. En esta clasificación los recursos se

ordenan de la siguiente forma: ingresos corrientes (tributarios, transferencias, contribuciones de la seguridad social, etc.); ingresos de capital (venta de activos, transferencias de capital, etc.); fuentes financieras (disminución de la inversión financiera y endeudamiento público).

Por su parte las erogaciones son clasificadas económicamente en las siguientes categorías: gastos corrientes (personal, bienes y servicios, pago de intereses de deuda, prestaciones de seguridad social, transferencias, etc.); gastos de capital (inversión real directa, transferencias de capital, inversión financiera, etc.); aplicaciones financieras (inversión financiera y amortización de deuda).

Entonces, el EAIF permite establecer tres secciones en el análisis del presupuesto público. La primera, referida a los ingresos corrientes y gastos corrientes, la cual se caracteriza por no modificar el patrimonio del sector público. La segunda, expresada en los ingresos de capital y los gastos de capital, la cual sí se caracteriza por alterar el patrimonio. Y la tercera, aquella que presenta las fuentes financieras y las aplicaciones financieras, la cual analiza los cambios en los stocks financieros de sector público.

En definitiva, el EAIF ordena la información presupuestaria y habilita su análisis económico. Para ello se establecen diferentes resultados, y la identificación del déficit o el superávit. Los diferentes resultados se ordenan y vinculan en coherencia con las tres secciones de análisis mencionadas anteriormente.

El resultado económico surge de la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes. Es de alguna forma una medida del “autofinanciamiento” del sector público. Indica el ahorro o desahorro generado en el período, y en consecuencia las posibilidades de realizar inversiones y/o pagar deuda.

El resultado financiero es la suma del resultado económico y la diferencia entre los recursos de capital y gastos de capital. En otras palabras, es la contraposición entre los ingresos totales (corrientes y de capital) y los gastos totales (corrientes y de capital). Permite evaluar el periodo de gestión bajo estudio, su déficit o superávit, es la expresión más importante del EAIF, ya que determina la necesidad de financiamiento, para el primer caso, o las inversiones financieras o las posibilidades de disminuir el stock de deuda, en el segundo.

El resultado primario es la diferencia entre los ingresos totales (corrientes y de capital), y los gastos corrientes y de capital, excluidos los pagos de intereses de deuda. Es decir, considera el resultado presupuestario sin considerar el pago de la deuda. Es

particularmente relevante para gestiones con un elevado nivel de endeudamiento, proveniente de períodos anteriores.

Una vez planteados los conceptos centrales del EAIF, a continuación se presenta la evolución de los mismos para el caso de la provincia de Buenos Aires. El Cuadro N°3 y el Gráfico N°25 indican concretamente la evolución del esquema AIF de la Provincia de Buenos Aires entre los años 2008 y 2015. Al tiempo que el Gráfico N°26 da cuenta del resultado financiero como proporción de los ingresos corrientes.

Resulta de interés identificar la aproximación al equilibrio fiscal hacia los años 2013 y 2014, y la disminución del déficit como porcentaje de los ingresos corrientes. Como así también la notable reversión de estos resultados en 2015, cuando el déficit fiscal alcanzó valores que más que duplican los más críticos de los años anteriores.

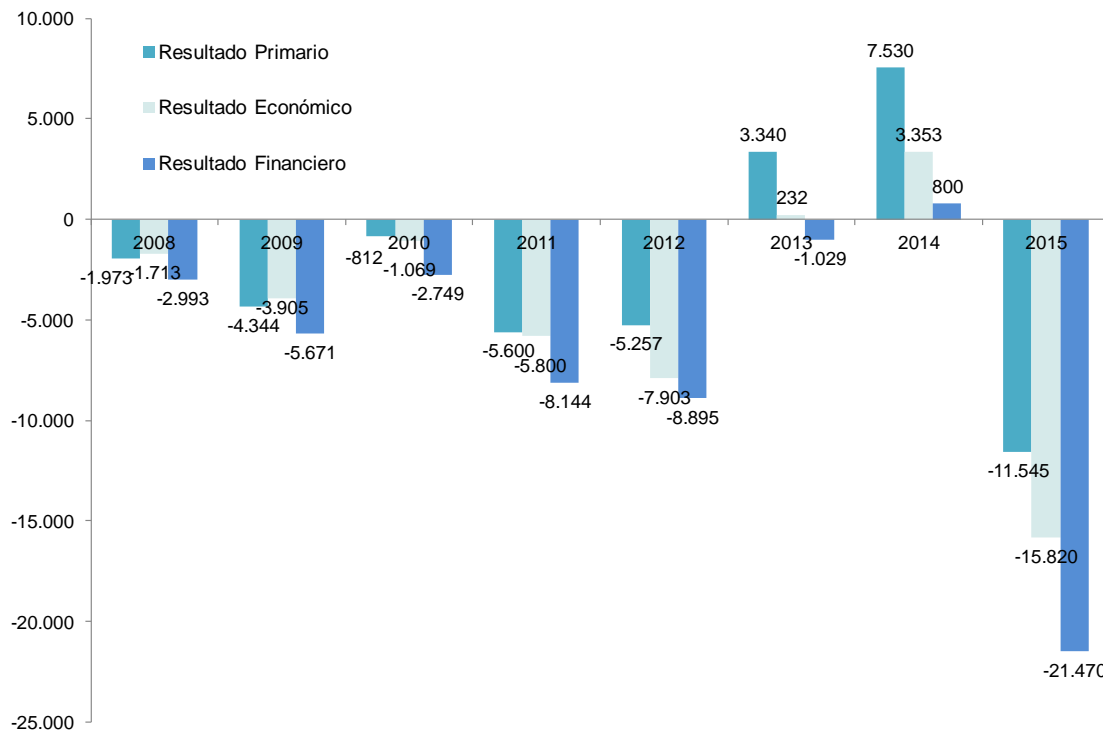
CUADRO N°3. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN PRINCIPALES RESULTADOS DEL EAIF, 2008-2014 -
(EN MILLONES DE PESOS)

Resultado	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Resultado Primario	-1.973	-4.344	-812	-5.600	-5.256	3.340	7.530	-11.545
Resultado Económico	-1.713	-3.905	-1.069	-5.800	-7.903	232	3.353	-15.820
Resultado Financiero	-2.993	-5.671	-2.749	-8.144	-8.895	-1.028	800	-21.470

Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido se debe considerar en primer lugar el crecimiento de los intereses de la deuda pública, los cuales alcanzaron para el año 2014 los 6.730 millones de pesos, mientras que para el año 2008 eran de 1.020 millones de pesos. Con el objetivo de lograr el pago de intereses sin generar nuevo endeudamiento -lo cual incrementaría el stock de deuda- en los años 2013 y 2014 se consiguió un abultado superávit primario. Incluso alcanzándose para el año 2014 un pequeño superávit financiero. Estos resultados se obtuvieron en el 2013 ya que los ingresos crecieron más que los gastos, y en el año 2014 porque los gastos disminuyeron más que los recursos (gráfico N°1 y gráfico N°13).

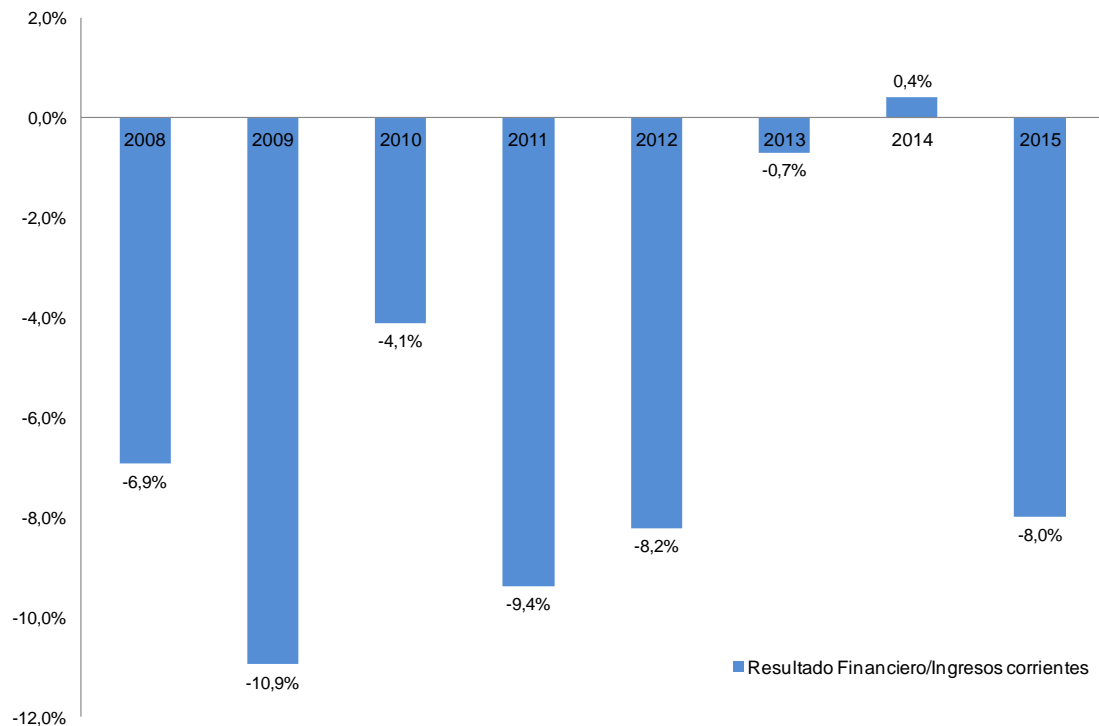
GRÁFICO N°25. BUENOS AIRES. RESULTADO PRIMARIO, ECONÓMICO Y FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL (NO FINANCIERO), 2008- 2015 - (EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Como ha sido mencionado, en el año 2015 se revirtió la tendencia, presentándose el déficit financiero más elevado en términos nominales para el periodo bajo análisis. Sin embargo, al considerar el déficit financiero como porcentaje de los ingresos corrientes se observa que su dimensión fue similar a la del año 2012, e inferior a los años 2009 y 2011 (Gráfico N°26), del orden del 8,0%.

GRÁFICO Nº 26. BUENOS AIRES. RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL (NO FINANCIERO) EN RELACIÓN A LOS INGRESOS CORRIENTES, 2008- 2015 (EN PORCENTAJES)

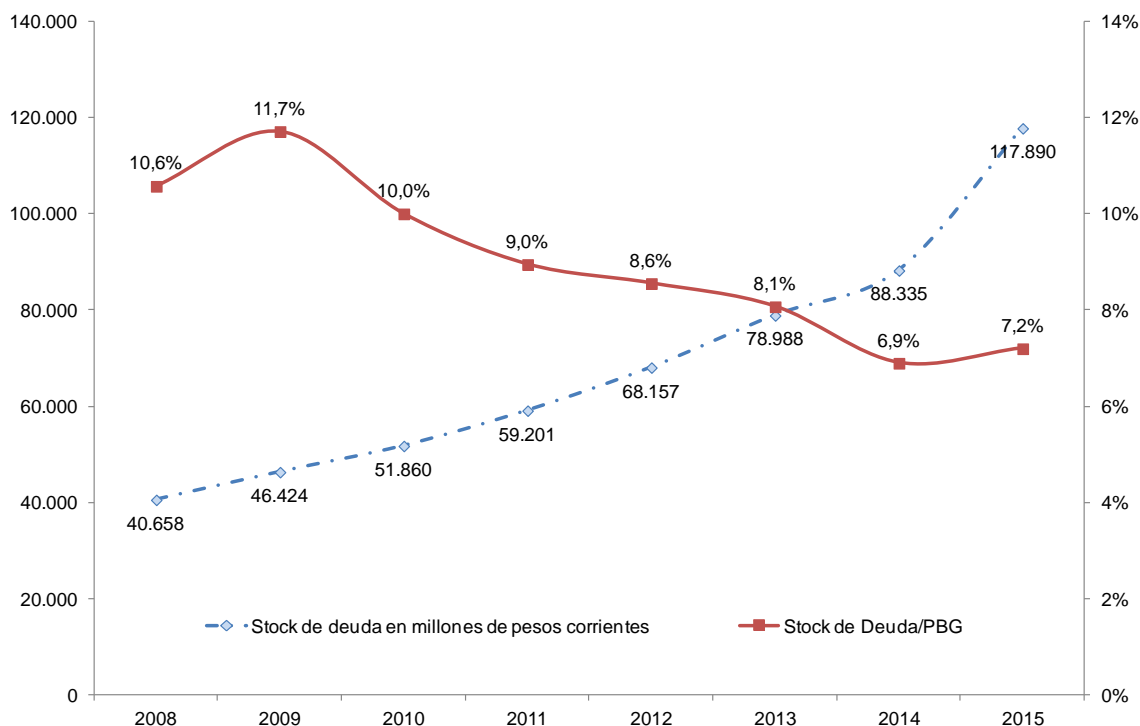


Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Stock y evolución de la deuda pública provincial

El stock de deuda pública de la Provincia de Buenos Aires al 31 de Diciembre de 2015 ascendía a 117.890 millones de pesos, según datos de la Contaduría General. Desde el año 2003 hasta esa fecha su evolución presenta un fuerte crecimiento nominal (190,0%), pero también una clara disminución de su importancia como porcentaje del Producto Bruto Geográfico, del 10,6% al 7,2% tal como se observa en el siguiente Gráfico.

GRÁFICO Nº 27. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN STOCK DE DEUDA PÚBLICA DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL (NO FINANCIERO) Y DE SU PARTICIPACIÓN EN EL PBG, 2003-2015 - (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

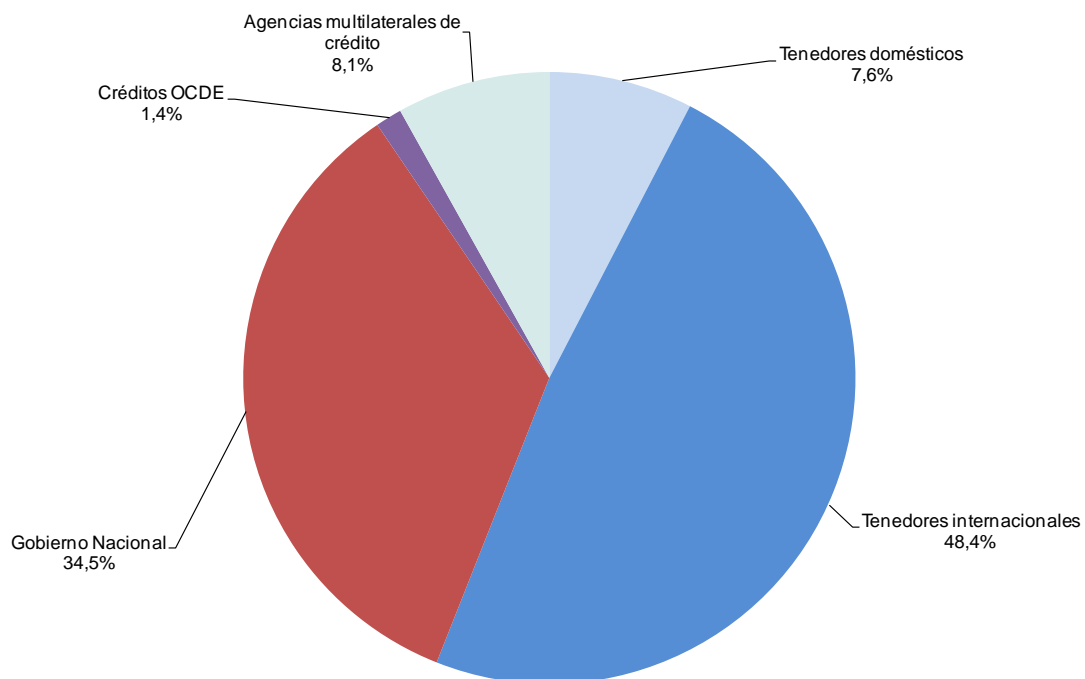


Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General y a la Dirección Provincial de Estadística.

Asimismo, se debe considerar la incidencia de las modificaciones en los tipos de cambios entre la moneda nacional y el dólar y el euro, principalmente, ya que más del 60% de la deuda se encuentra denominada en moneda extranjera, presentando condiciones de vulnerabilidad ante la un contexto de inestabilidad cambiaria.

En relación a la distribución de los acreedores, hay una colocación dominada por el Gobierno Nacional (34,5%), Títulos Públicos internacionales (48,4%), Títulos Públicos locales (7,6%), y Préstamos con organismos internacionales de Crédito (8,1%).

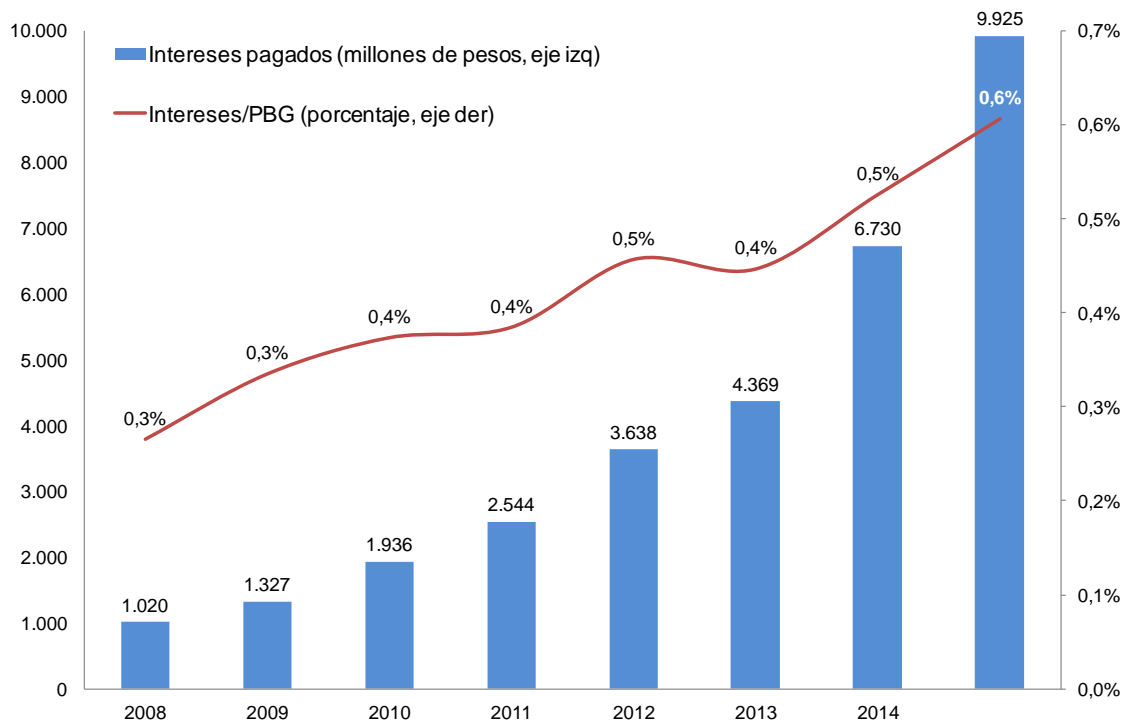
GRÁFICO Nº 28. BUENOS AIRES. COMPOSICIÓN DEL STOCK DE DEUDA PÚBLICA DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL (NO FINANCIERO), AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015 - (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público (Informe de deuda pública).

Por otra parte, los intereses pagados corrientemente por el estado provincial, son incluidos en el EAlF como gastos de “Rentas de la Propiedad”. De acuerdo a los cierres de ejercicio publicados por la contaduría general de la Provincia de Buenos Aires, estos tienen una relevancia creciente: se han multiplicado por nueve nominalmente como indica el siguiente Gráfico, y también se han duplicado en términos del porcentaje del PBG.

GRÁFICO Nº 29. BUENOS AIRES. INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA PAGADOS, 2006-2015 - (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General.

Conclusiones

A lo largo del trabajo se abordaron los principales aspectos la situación fiscal de la provincia de Buenos Aires en los últimos 8 años. Por un lado, se ha hecho hincapié en la evolución y estructuración de los ingresos y los gastos tratando de identificar los principales nudos problemáticos que dan lugar tanto a problemas presupuestarios y fiscales estructurales en la provincia de Buenos Aires (brecha coparticipación federal, dependencia de IIBB, estructura tributaria regresiva, concentración y rigidez en gastos corrientes), como así también a las posibilidades y limitantes de políticas públicas que de ello se deriva.

De modo general, se observó un sendero de recursos y erogaciones con una primera etapa de constante ascenso, identificada entre los años 2008 y 2011 en la que el crecimiento de los gastos (22,6% en términos reales) supera al de los ingresos (17,1%). Una segunda etapa más irregular, con importantes caídas en 2012 y 2014, en la que los gastos acumulan un incremento inferior que los ingresos (del 14,0% y 22,3% reales en relación al 2008, respectivamente). Y, finalmente un crecimiento

extraordinario en el año 2015, especialmente en el gasto (20,7% interanual real contra un 10,0% en los ingresos). Este comportamiento se desarrolla en un contexto particular del ciclo de crecimiento económico argentino, el cual se desacelera a partir del año 2012.

En relación a los recursos provinciales, cabe señalar que a pesar de la centralidad del impuesto a los ingresos brutos –y el bajo aporte del inmobiliario en relación a su lugar histórico, lo que da lugar a una estructura tributaria crecientemente regresiva– las reformas fiscales de los años 2009 y 2012 lograron incrementos relevantes en la recaudación. Sin embargo la necesaria reforma del sistema fiscal provincial, y la discusión del sistema de coparticipación federal son temas ineludibles para la provincia de Buenos Aires. En el caso de los fondos nacionales, las transferencias no automáticas han sido un dispositivo utilizado para compensar la insuficiente asignación de la coparticipación.

Respecto a las erogaciones, las diferentes clasificaciones analizadas indicaron una clara rigidez de su estructura, la cual se concentró en gastos de personal y transferencias (principalmente jubilaciones y coparticipación municipal). Asimismo, la distribución entre funciones no registró variaciones sustanciales, excepto el claro incremento de los fondos destinados a seguridad y la caída real, aunque poco significativa en relación al total, de los recursos para promoción y asistencia social.

Las tendencias planteadas se dieron en un contexto de constante déficit (resultado financiero negativo) siendo el bienio 2013-2014 la excepción. Al respecto hay que destacar que ello se obtuvo debido a que en este período la caída real de los gastos fue más pronunciada que la de los ingresos. Sobre la evolución de los resultados fiscales y la evolución de la deuda provincial, se observó una lógica de cobertura del déficit fiscal con nuevo endeudamiento, lo que determinó un incremento del stock de deuda. Sin embargo, ese aumento se dio a una tasa inferior a la del crecimiento del PBG, estableciendo así una caída del peso de deuda en relación a la economía provincial.

Por último, ante la dimensión de las problemáticas y como puntos iniciales de futuros trabajos, se plantean algunos debates e iniciativas a desarrollar. Un tema ineludible es sin dudas la reforma fiscal provincial, la cual no puede tratarse en forma separada de los tributos nacionales y del sistema de coparticipación federal. La misma debería avanzar en materia de justicia y progresividad tributaria en particular sobre el impuesto inmobiliario. En relación a la estructuración de las erogaciones se plantea el desafío de lograr pisos crecientes en cuanto a servicios sociales e inversión pública, ya que se

han verificado incrementos y caídas según el ciclo en el primer caso, y un lugar irrelevante en el segundo.

Bibliografía

ASAP (2012). INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Ejecución anual 2012.

CIFRA (2010). Documento de trabajo N°5: el sistema de coparticipación de impuestos en la actualidad.

Di Gresia, L. (2003). “Impuesto sobre los Ingresos Brutos: Análisis Comparativo de su Evolución y Perspectivas”, Documento de Federalismo Fiscal Nro. 7, FCE-UNLP. Disponible en:

<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed7.pdf>

Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas (2014). Documento de Trabajo DPEPE N°13/2014. Aporte provincial a la recaudación de impuestos nacionales.

Rodríguez, Marcelo D. (2012). “Reportaje al Dr. Mario E. Althabe”. Práctica Integral Buenos Aires (PIBA). Disponible en:

<http://docplayer.es/14171844-Reforma-impositiva-bonaerense.html>

- Sitios web y fuentes periódicas:

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>

Portal de noticias de Mar del Plata 0223:

<http://www.0223.com.ar/nota/2009-11-13-preocupacion-por-el-futuro-de-los-fondos-del-ips>

Página 12:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-132305-2009-09-24.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-132443-2009-09-26.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-195536-2012-06-03.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-194570-2012-05-22.html>

Revista Fortuna:

<http://fortunaweb.com.ar/2009-09-23-5630-el-senado-bonaerense-aprobo-la-ley-de-reforma-fiscal-que-impulso-scioli/>

El Cronista Comercial:

<http://www.cronista.com/impresageneral/Reforma-tributaria-que-establece-un-incremento-general-de-las-alicutas-del-impuesto-sobre-los-Ingresos-Brutos-20080825-0012.html>

- Leyes provinciales:

Ley provincial N°14.707

Ley provincial N°14.044

Ley provincial N°14.066

Ley provincial N°14.200

Ley provincial N°14.357

Ley provincial N°14.333

Ley nacional N°26.075

Ley nacional N°23.548

Ley nacional N°24.621

Ley nacional N°24.049

Ley provincial N°13.688

