

PRESUPUESTO 2016

Provincia de Buenos Aires



IDESBA - STELLA MALDONADO

Coordinadora Economía Política: Paula Belloni

Equipo de Investigación: María Dolores Liaudat y Laura Muñoz

Diciembre 2015¹

¹ Este informe ha sido actualizado en Abril de 2016 de acuerdo con el Presupuesto 2016 aprobado.

PRESUPUESTO PROVINCIA DE BUENOS AIRES 2016

INTRODUCCIÓN	3
MENSAJE Y PRESUPUESTO 2016.....	4
COMPARACIÓN CON LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2015.....	5
COMPARACIÓN CON EL PRESUPUESTO 2015	10
SÍNTESIS Y PUNTOS CLAVES	12
FUENTES UTILIZADAS.....	13

Introducción

El presupuesto detalla las previsiones de gasto público de un período determinado, y de los recursos necesarios para cubrirlo. Al establecer un orden de prioridades de gasto, las fuentes de financiamiento y las líneas de acción, el mismo sintetiza la orientación político-ideológica de los gobiernos. En este sentido, la Ley de Presupuesto aprobada en la legislatura por el nuevo gobierno provincial en enero de 2016 constituye una de las expresiones más claras de la transición gubernamental entre Daniel Scioli² y María Eugenia Vidal³.

Dada la actual composición de la legislatura bonaerense, en la que la fuerza política Cambiemos, a la que pertenece la nueva gobernadora, no tenía las dos terceras partes necesarias en la cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto 2016⁴, su articulado, en particular el referido al crédito público, fue materia de debate y negociación, con el resto de los bloques (en especial con el FpV). La ley, finalmente, fue aprobada en general por todos los bloques políticos del congreso, excepto el diputado del FIT, presentado una votación dividida por parte del FpV en relación al endeudamiento.

El presente informe sintetiza las principales continuidades, modificaciones y puntos abiertos entre la Ley de Presupuesto 2016 aprobada en la legislatura y el Presupuesto 2015 (último año de gobierno de Daniel Scioli). Dada la limitación de datos disponibles, y debido a la falta de información oficial acerca de la ejecución presupuestaria del año 2015⁵, por un lado se ha trabajado comparando el Presupuesto de 2016 con el Presupuesto 2015. Por otro lado, cuando fue posible, la comparación se hizo con una estimación de la ejecución del Presupuesto 2015 y con la ejecución de 2014. La comparación entre la ejecución de los Presupuestos 2014 y 2015 con la Ley de Presupuesto 2016 brinda mayor precisión sobre las prioridades y objetivos políticos del gobierno saliente y del entrante, dado que representa lo que finalmente se hizo en los dos últimos años de gestión del primero y las propuestas del segundo para su primer año de gobierno.

En informe se organiza de la siguiente manera. En primer lugar se presenta una síntesis del Mensaje, de sus fundamentos y de la Ley de Presupuesto para el año 2016. A continuación, se analizan las principales variaciones entre lo proyectado para el próximo año y la ejecución estimada para el 2015. En un tercer apartado, se realiza una sintética comparación entre el Presupuesto para el 2016 y el aprobado para 2015. Finalmente, se expone un breve resumen y se identifican algunos puntos clave.

²Quien fue gobernador electo de la provincia de Buenos Aires en 2007 y reelecto en 2011, cuyo mandato finalizó el 10 de Diciembre de 2015.

³Gobernadora electa de la provincia el 25 de Octubre de 2015.

⁴Luego de las elecciones de Octubre de 2015 la cámara de Diputados se compone de 7 Bloques: FpV (36 bancas), Cambiemos (28 bancas), UNA (20 bancas), Frente Amplio Progresista (FAP) (4 bancas), Justicialismo Bonaerense (2 bancas), Frente de Izquierda y de los Trabajadores (1 banca), Unión Popular (1 banca).

⁵Al 29 de Diciembre de 2015 solo se encuentra disponible la información referida al primer trimestre de ejecución de 2015.

Mensaje y Presupuesto 2016

En el Mensaje del Presupuesto 2016 se vuelcan las apreciaciones políticas sobre la anterior gestión, se caracteriza el contexto económico provincial y se detallan los objetivos para el presente año. En relación al primer punto, entre los aspectos más importantes del Mensaje del Presupuesto 2016 se destaca una crítica aguda por la herencia recibida, en especial sobre: a) el déficit proyectado para el 2015 de aproximadamente \$19.000 millones de pesos (6,6% del gasto total); b) las obras estructurales pendientes; y c) las aplicaciones del aumento del gasto público provincial. Sobre este último punto, además de realizar un cuestionamiento puntual a la insuficiente obra pública ejecutada por el gobierno saliente, también se debate la eficiencia del gasto público, compartiendo la visión del nuevo gobierno nacional, en la cual el empleo público y sus derechos adquiridos son puestos en discusión.

A pesar de las observaciones en relación al alto déficit con el que la provincia de Buenos Aires cerró el 2015, en el Mensaje 2016 se reconoce la histórica restricción fiscal estructural provincial (dada en gran medida por la brecha entre los recursos aportados y recibidos en la coparticipación nacional) y los problemas financieros que eso conlleva⁶. A pesar de las fuertes críticas esbozadas al gobierno saliente, para la resolución de la restricción fiscal no se plantea una revisión de la estructura tributaria, señalada como necesaria, sino la profundización de una herramienta utilizada por su antecesor para sobrellevar la crítica situación fiscal que presentó la provincia en casi todos los años de gestión⁷: *el uso del crédito público*.

En relación al último punto, cabe señalar que la evolución de la relación deuda provincial sobre Producto Bruto Geográfico (PBG) cayó del 10,5% en el año 2008 al 7,1% en el 2014. Sin embargo, la deuda nominal creció notablemente, un 122,5%, al pasar de \$40.591 millones a \$90.311 millones entre los años considerados. Para el caso del Presupuesto 2016, la solicitud de endeudamiento al profundizar el crecimiento de la deuda nominal sustancialmente (en un 68,7% anual, en relación al stock de \$96.313 millones, al 30 de septiembre del 2015), también podría revertir la tendencia decreciente que la misma tuvo en relación al PBG.

Respecto al contexto económico provincial y los objetivos para 2016, en sintonía con el discurso del gobierno nacional se brinda una caracterización macroeconómica de “normalización”. La misma plantea como ineludible: a) la implementación de nuevos proyectos de inversión, habilitados por la estrategia de reinserción en el mundo a través de la apertura y el fomento a establecer un nuevo vínculo con el sistema financiero internacional impulsada desde el gobierno nacional; b) finalizar con la “voracidad regulatoria”, en especial el “cepo”, y; c) reimpulsar el ahorro, el consumo y el empleo. En relación al último punto, desde la perspectiva planteada, la generación de condiciones de confianza que garanticen mayor rentabilidad al sector privado es un factor clave para reimpulsar la producción, las exportaciones y potenciar el mercado financiero. De este

⁶ La gestión de Daniel Scioli intentó mejorar la situación llevando adelante dos reformas parciales del sistema tributario provincial en los años 2009 y 2012. A pesar de haber logrado mejoras transitorias en la recaudación, los cambios no lograron transformar la centralidad del impuestos a los ingresos brutos, ni captar adecuadamente la creciente valorización de las propiedades inmuebles rurales y urbanos.

⁷ Entre 2008 y 2015 la provincia tuvo como resultado fiscal un déficit creciente hasta 2012, una posterior mejora y saneamiento entre 2013 y 2014, y una vuelta al resultado negativo en 2015 que es superior al de 2012 en un 113,6%.

modo se recrearía el ahorro y se daría lugar a la secuencia virtuosa de crecimiento de la economía. Bajo este esquema el consumo interno se encontraría presente, pero desde un lugar secundario.

Por último, cabe señalar que además del Presupuesto 2016 y la Ley Impositiva 2016, también se aprobaron en la legislatura los Proyectos de Ley que declaran la situación de emergencia en materia de Seguridad, Servicio Penitenciario, en Infraestructura y Servicios Públicos. Esta situación brinda mayores libertades al poder ejecutivo para agilizar definiciones y asignaciones en los temas mencionados. Sin embargo, a diferencia de otros años, el punto crítico que retrasó la aprobación del Presupuesto fue endeudamiento, que como se verá más adelante inicialmente superaba los \$100.000 millones para finalmente cerrarse en un estimado de \$66.175 millones.

Comparación con la ejecución del Presupuesto 2015

Con el objetivo de establecer las principales líneas de continuidad, rupturas y temas abiertos al debate sobre la situación presupuestaria del gobierno saliente y el entrante, en este apartado se establece una comparación entre el nuevo Presupuesto 2016 y la ejecución presupuestaria de los últimos años, que dan cuenta de las prioridades y decisiones políticas en relación a los ingresos, gastos y principales formas de financiamiento en cada caso.

Considerando las limitaciones de información sobre la ejecución presupuestaria 2015 planteadas anteriormente, el análisis se ha realizado en base a: a) los datos del presupuesto ejecutado en 2014; b) una proyección del cierre de ejercicio 2015 –que se realizó a partir de la información publicada en el Mensaje del Presupuesto y a través del relevamiento de medios periodísticos–, y; c) la Ley de Presupuesto 2016. En este sentido, el Cuadro N° 1 deja ver los recursos y gastos de los últimos dos años y los proyectados para 2016, como así también los diversos resultados (económico, primario y financiero)⁸ que se derivan de ello.

En relación a las líneas de continuidad proyectadas para 2016, en el Cuadro mencionado puede verse que para este año se estima un total de recursos de \$338.428 millones, lo que implica un crecimiento de 24,7% en relación al cierre del año 2015. Si bien se trata de una variación menor en relación a la ocurrida entre 2015 y 2014 (33,7%), ello va de la mano de esperar menores niveles de inflación para 2016. En este sentido, cabe señalar que a pesar de no explicitar una estimación de inflación para el año 2016, el Mensaje del presupuesto plantea que se tiende a sostener una recaudación real constante⁹ pero la evolución de precios de los primeros 3 meses del nuevo gobierno y los anuncios de subas de servicios y combustibles a partir de abril ponen en duda tal meta.

⁸ El resultado primario es la diferencia entre los ingresos totales (corrientes y de capital), y los gastos totales, excluidos los pagos de intereses de deuda. El resultado económico surge de la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes. El resultado financiero es la diferencia entre los recursos totales y las erogaciones totales.

⁹ De este modo, y al considerar que el total de recursos proyectan un crecimiento interanual del 24,7%, dicho porcentaje expresaría la cifra de inflación implícita considerada en el proyecto de presupuesto 2016.

En relación a los ingresos de origen provincial, y en línea con lo ocurrido en los últimos años¹⁰, el impuesto a los ingresos brutos mantiene una participación notable, superior al 70,0% de la recaudación provincial, siendo cuestionable el bajo aporte del impuesto inmobiliario rural (2,0% sobre el total de la recaudación provincial). Así, si bien, en la Ley Impositiva 2016, se actualizan los montos mínimos de los impuestos provinciales, y se proponen pequeñas modificaciones en el inmobiliario (a través de las alícuotas y montos mínimos pero sin modificar la carga tributaria promedio) se mantiene la fuerte dependencia de recursos en manos de un solo impuesto que abona en buena medida a una estructura tributaria regresiva¹¹. Esto ocurre en un contexto en el cual, por la reciente eliminación de retenciones nacionales a los principales productos agropecuarios (excepto para la soja y derivados que fueron reducidos un 5%), ha disminuido la presión fiscal sobre el sector rural, diluyéndose uno de los argumentos sostenidos para no aumentar el impuesto inmobiliario.

Por el lado de las erogaciones, el Cuadro N°1 muestra que las mismas se proyectan en total en \$354.244 millones. Esto representa un 21,9% por encima del cierre del año 2015, pero menor en relación al crecimiento interanual los ingresos (24,7%)¹² y que la evolución de gastos de 2015 que fue del 43,7%.

CUADRO N° 1. BUENOS AIRES. RECURSOS, EROGACIONES Y RESULTADOS, 2014, 2015 Y 2016 (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

Concepto	Cierre 2014	Proyección 2015	Presupuesto 2016	Cierre 2014 vs Proyección 2015	Proyección 2015 vs Presupuesto 2016
Recursos Corrientes	198.002	266.041	332.115	34,4%	24,8%
Recursos de Capital	4.981	5.393	6.314	8,3%	17,1%
Total de Recursos	202.983	271.434	338.428	33,7%	24,7%
Erogaciones Corrientes	194.649	280.679	329.389	44,2%	17,4%
Erogaciones de Capital	7.534	9.894	24.855	31,3%	151,2%
Total de Erogaciones	202.183	290.573	354.244	43,7%	21,9%
Resultados					
Resultado Económico	3.353	-14.638	-2.726	-536,6%	-81,4%
Resultado Primario	195.463	-9.822	-6.211	-105,0%	-36,8%
Resultado Financiero	800	-19.139	-15.816	-2492,4%	-17,4%

Fuente: Elaboración propia en base al mensaje del proyecto de presupuesto 2016.

Dichos recursos y erogaciones para 2016 dan un resultado financiero negativo, de \$15.816 millones, pero menor en un 17,4% al del año 2015 (estimado en \$19.139 millones). En este sentido, resulta importante reflexionar acerca de las líneas de continuidad y cambio en relación al resultado presupuestario en ambos casos. Si bien al considerar el resultado financiero final se puede concluir que, más allá de la leve mejora para 2016, el déficit

¹⁰Entre los años 2008 y 2014 la participación del impuesto a los ingresos brutos en relación a la recaudación total de los impuestos provinciales pasó de representar el 72,4% (2008) al 75,7% (2014).

¹¹ El impuesto a los Ingresos Brutos grava el desarrollo de una actividad lucrativa. Se considera regresivo, fundamentalmente, porque la alícuota se mantiene constante según la actividad, y su carga es trasladable al consumidor final independiente de su nivel de ingresos.

¹² Dado que la inflación esperada implícitamente en el Mensaje es de un valor cercano a la variación de ingresos, se espera una caída real de los gastos entre 2016 y 2015.

presupuestario no se modifica sustancialmente, hay ciertos matices en relación a los modelos económicos subyacentes que dan lugar al mismo.

Como han dejado ver los datos bajo análisis sintetizados en el Cuadro N° 1, la reducción en el déficit fiscal proyectado para 2016 surge de un crecimiento (estimado) levemente superior de los recursos por sobre las erogaciones. En contraposición, en el año 2015 (en relación al año 2014) los gastos crecieron más que los ingresos (43,7% versus 33,7%), explicando en buena medida el notable incremento del resultado financiero negativo (2.492,4%)¹³ que llegó a alcanzar los \$19.139 millones de pesos. Detrás de estos resultados se dejan ver dos formas opuestas de impulsar el crecimiento económico: por “tirón de demanda” donde el gasto del gobierno cumple un papel central a partir de políticas expansivas o contracíclicas en un año que, además de ser de bajo o nulo crecimiento de la actividad, fue un año electoral; o por “empuje de la oferta” donde la intervención del gobierno está orientada a “generar las condiciones de confianza” para que los capitales privados inviertan y a partir de ahí generar mayor producción.

No obstante, a pesar del crecimiento del gasto en 2015, cabe señalar que el mismo tuvo una leve evolución en términos reales¹⁴ durante los últimos años. Entre 2009 y 2014 tuvo un crecimiento total de 9,0%. En relación a su composición, al utilizar la clasificación de gastos según finalidad y función entre los años 2009 y 2014 se identifican subas reales mayores en: a) los Servicios de Seguridad (42,0%); b) Gastos de Administración Gubernamental (18,2%) y; c) Servicios de Deuda Pública (32,7%). En contraposición, para el período mencionado, las erogaciones destinadas a Servicios Económicos cayeron un 10,1% en términos reales, mientras que los gastos destinados a Servicios Sociales se mantuvieron casi constantes, con una leve caída de 0,2%. Sin embargo, dentro de la finalidad Servicios Sociales se encuentra la función de Educación y Cultura, la cual en términos reales para el período 2009-2014 cayó un 3,6%.

Otro cambio dentro del Presupuestario 2016, es una reversión en el crecimiento de los gastos según sean corrientes o de capital¹⁵. La cuenta capital representa uno de los elementos con mayores modificaciones para el próximo año. Esto ocurre debido al fuerte crecimiento de ese tipo de erogaciones, que llegarían a superar las de 2015 en un 151,2%, cuando el año anterior lo habían hecho en relación a 2014 un 31,3%. Los gastos de capital se componen de: inversión real directa, transferencias de capital, e inversión financiera, y el primero de ellos es el ítem que más importancia tiene para 2016, a partir de proyectar una mayor inversión en obra pública.

En contraposición al elevado crecimiento interanual de las erogaciones de capital para 2016, los gastos corrientes lo hacen al 17,4%, por debajo del total (21,9%) y en una tasa menor a la del 2015 (que fue del 44,2%). En su interior las erogaciones destinadas al

¹³ Se debe aclarar que la variación porcentual tan elevada se debe a que el año 2014 presentó un resultado extraordinario, al lograr un resultado financiero positivo. Dado que, como ha sido señalado, las dos gobernaciones de Daniel Scioli presentaron resultados financieros negativos todos los años excepto para el 2014.

¹⁴ El mismo se ha corregido utilizando el IPC-9 (Base 2009= 100) del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

¹⁵ La división entre gastos corrientes y de capital, se corresponde con la clasificación económica de las erogaciones. Los primeros son aquellos que hacen al funcionamiento de la actividad gubernamental y el cumplimiento de sus funciones, incluye: gastos de consumo, de personal, rentas de la propiedad (intereses por deuda), servicios no personales, transferencias sin contraprestación efectiva, etc. Los gastos de capital son aquellos que adquieren o producen bienes e incrementan el activo del Estado.

personal aumentan incluso en menor magnitud: un 15,2% entre 2015 y 2016. Se trata de una definición sustancialmente diferente al crecimiento del 48,7% en gastos de personal estimado entre el cierre del ejercicio del año 2014 y el proyectado a ejecutar en 2015¹⁶, y bastante inferior a la inflación esperada para el 2016 implícita en el Mensaje que ronda el 25,0%.

En relación al endeudamiento provincial se prevén realizar pagos por servicios de deuda en el 2016 por \$23.782 millones, siendo el componente más importante los bonos en moneda nacional por \$9.093 millones. El punto más relevante y el que ha suscitado las mayores diferencias para la aprobación de la Ley de Presupuesto 2016 se refiere al crédito público. El proyecto original (diciembre de 2015) solicitaba habilitación por un monto total estimado de \$110.164 millones. De los cuales, en principio, se incorporaban como fuentes financieras del presupuesto sólo \$65.446 millones, y los restantes \$44.718 se presentaban como posibilidad de expansión del crédito público de manera extraordinaria.

RECUADRO N° 1: PEDIDOS DE AUTORIZACIÓN DE DEUDA 2016 PROYECTO INICIAL (DICIEMBRE 2015) Y PROYECTO FINAL (ENERO DE 2016)

El capítulo V del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 de Diciembre de 2015 incluía los pedidos de autorización de deuda, brindando detalles según acreedor, moneda, plazos y destino específico en algunos casos.

El proyecto inicialmente solicitaba autorización por el monto estimado en el Cuadro N° 2 (\$110.164 millones) y, en principio, incorporando a las fuentes financieras sólo \$65.446 millones, siendo posible utilizar el resto (\$44.718 millones) en caso de que lo considere necesario. Sin embargo, luego, el proyecto fue modificado. Se redujo el endeudamiento total habilitado a un total estimado de \$66.175 millones de pesos, se afectaron \$10.000 millones a los municipios y se estableció un mecanismo de control por parte de las intendencias y el congreso provincial. En el mismo sentido, fueron eliminados los artículos 44 y 45 del proyecto original, los cuales refinanciaban deuda, a través de títulos provinciales, con la Caja de Previsión del Banco Provincia, y también con Banco Provincia.

A continuación se presente un breve resumen del capítulo en forma de Cuadro para el proyecto inicial y luego para el aprobado.

¹⁶ Sin embargo, debe considerarse que en el año 2015 también se crearon 25.000 cargos para las áreas de seguridad y salud, por lo que el fuerte incremento en gastos de personal se debe en buena medida a una mayor cantidad de trabajadores y no sólo al incremento de sus ingresos.

CUADRO N° 2. BUENOS AIRES. RESUMEN CAPITULO V CRÉDITO PÚBLICO, PEDIDOS DE AUTORIZACIÓN (PROYECTO INICIAL, DICIEMBRE DE 2015)

Artículo	Monto en millones	Acreedor
32	\$ 36.950	Mecanismo e instrumentos financieros varios
33	\$ 28.500	Mecanismo e instrumentos financieros varios
35	\$ 3.000	Emisión de Letras del Tesoro
36	\$ 203	FOGABA
39	U\$S 300	Organismos Internacionales
40	U\$S 200	Organismos Internacionales
41	U\$S 200	Corporación Andina de Fomento
42	U\$S 20	BID
43	U\$S 20	Corporación Andina de Fomento
44	\$ 2.658	Caja Previsional del Banco Provincia
45	\$ 28.900	Banco Provincia
Total \$ (Millones)	\$ 100.211	
Total U\$S (Millones)	U\$S 740	Convertido a Pesos (\$13,45): 9.953
Total de crédito a autorizar en millones de pesos	\$ 110.164	

Fuente: Elaboración propia en base al proyecto de presupuesto 2016 y tipo de cambio promedio del 28/12/2015.

CUADRO N° 3. BUENOS AIRES. RESUMEN CAPITULO V CRÉDITO PÚBLICO, PEDIDOS DE AUTORIZACIÓN PRESUPUESTO APROBADO (ENERO DE 2016)

Artículo	Monto en millones	Detalle
32	\$ 60.000	Mecanismo e instrumentos financieros varios
38	\$ 3.000	Límite para emisión de letras del tesoro
39	\$ 203	FOGABA
43	U\$S 200	Corporación Andina de Fomento
44	U\$S 20	Corporación Andina de Fomento
Total estimado	\$ 66.175	* Los U\$S 220 millones fueron convertido a TC de \$13,51 (18/01/2016)
Afectaciones específicas del Artículo 32, y mecanismos de control		
33	\$ 7.000	Destino específico de una parte de los fondos del artículo 32. Creación del "Fondo para Infraestructura Municipal"
34	\$ 3.000	Destino específico de una parte de los fondos del artículo 32. Creación del "Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados"
36	"El Poder Ejecutivo deberá remitir a la Legislatura Provincial y a cada uno de los Municipios, en forma trimestral, un informe detallado sobre el endeudamiento efectivamente concretado e ingresado al Tesoro Provincial, en función del artículo 32, de la presente ley".	

Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto 2016 y tipo de cambio promedio del 18/01/2016.

Si bien en los años anteriores se ha requerido endeudamiento, sin duda el nivel de deuda estimado y el solicitado en un inicio para 2016 fue considerablemente más elevado. Sin embargo, finalmente, fruto de las negociaciones legislativas, el pedido de endeudamiento disminuyó a un estimado e \$66.175 millones de pesos, compuestos por \$60.000 millones de emisión de deuda de mediano y largo plazo, \$2.972 millones correspondientes a créditos específicos con la Corporación Andina de Fomento (en dólares), \$3.000 millones

como límite de letras del tesoro, y \$203 millones correspondientes al FOGABA¹⁷ (Cuadro N°2). Además de haber reducido el monto de endeudamiento los legisladores lograron incorporar a favor de sus municipios: un total de \$10.000 millones en afectaciones específicas en infraestructura y seguridad (artículos 33 y 34); un mecanismo de control sobre el monto y las características del endeudamiento (artículo 36); la eximición de sanciones para aquellos municipios que reasignen fondos presupuestarios (Capítulo VI, artículo 47); mejoras varias en la capacidad de readecuación de los presupuestos municipales (Capítulo VI, artículos 48 a 52).

Asimismo, en el marco de las exigencias planteadas por diputados opositores, se incluyeron una serie de artículos en la sección de disposiciones varias. Entre las más importantes se destacan: la reasignación de fondos para garantizar la ejecución (mediante las correspondientes autoridades de aplicación) de una serie de leyes en particular (artículo 66); el incremento de \$851 millones al presupuesto del poder judicial (artículo 67); la determinación explícita del monto de subvención correspondiente a la Comisión Provincial por la Memoria, \$43 millones (artículo 68); se convalida la postergación parcial de la ley de empleo municipal (Ley 14.656) (artículo 69); la afectación específica de \$420 millones para la remodelación del “Luisa C. de Gandulfo” de Lomas de Zamora (artículo 71).

Respecto al artículo 66, es decir a la asignación específicas para un conjunto de leyes, el texto se refiere a la siguientes: ley de instituciones educativas comunitarias (N° 14.629), ley de acceso justo al hábitat (N° 14.449), ley de boleto estudiantil gratuito (N° 14.735), ley de financiamiento de bomberos (N° 14.761), y ley de residuos sólidos urbanos (N° 13.592).

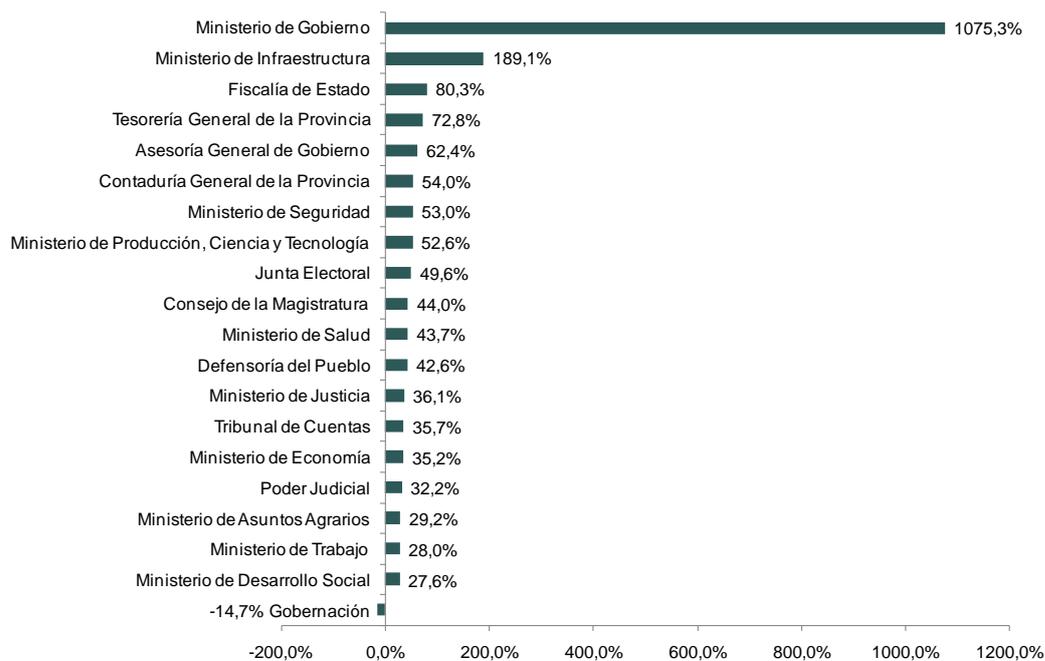
Comparación con el Presupuesto 2015

Con el objetivo de poder realizar una comparación más exhaustiva sobre la composición de los gastos considerados como prioritarios por el nuevo gobierno y el anterior, a continuación se compara el Presupuesto 2016 con la Ley de Presupuesto 2015 (diferente a la ejecución final).

En el Gráfico N° 1 se muestra el crecimiento interanual entre 2016 y 2015 de las asignaciones presupuestarias en cada caso según el articulado correspondiente.

¹⁷ Fondo de Garantías de Buenos Aires.

RÁFICO N° 1. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS SEGÚN ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, 2015 Y 2016 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto provincial 2015 y al proyecto de presupuesto 2016.

La comparación indica un crecimiento del total de erogaciones del 43,9%: mientras que en el Presupuesto 2015 se estimaron gastos por \$246.207 millones, para el año 2016 el presupuesto estima erogaciones totales por \$354.244 millones. Dentro del total de gastos se encuentran aquellos destinados a la administración central, los cuales crecen un 42,1%, los destinados a los organismos descentralizados que aumentan un 43,3%, y las erogaciones de las instituciones de previsión social que se incrementan un 51,3%.

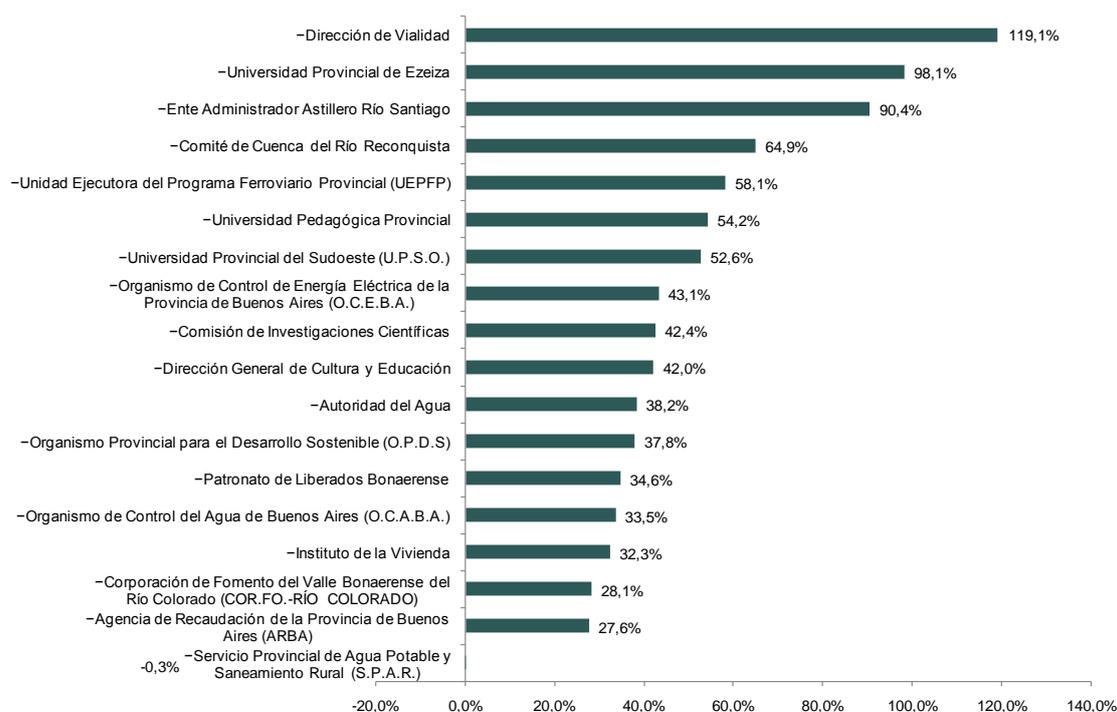
Entre los datos más importantes que surgen del Gráfico N° 1 se destacan:

- El elevado crecimiento de la partida destinada al Ministerio de Gobierno (1.075,3%), debido a la absorción de funciones del Ministerio de Jefatura de gabinete, que es eliminado en el nuevo organigrama gubernamental. Con este crecimiento este Ministerio pasa a concentrar un 0,3% de las erogaciones (en 2015 ambos Ministerios juntos concentraban un 0,5%).
- El incremento para el Ministerio de Infraestructura (189,1%), que pasa de \$3.740 millones para 2015 a \$10.812 millones para el 2016. Su participación sobre el total de erogaciones se incrementa 1,4%, explicando un 1,5% en el año 2015 y un 2,9% para el proyecto de presupuesto 2016.
- Los aumentos destinados a Fiscalía de Estado (80,3%), Tesorería General (72,8%), Asesoría General (62,4%) y Contaduría General (54,0%), son relevantes. Sin embargo, su participación en el total de las erogaciones es poco significativa, pues en total explican sólo el 0,27% del gasto total.
- El Ministerio de Seguridad presenta un incremento del 53,0%, siendo este un componente importante del gasto total. Los recursos destinados a este ministerio explican el 10,1% de las erogaciones totales estimadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016. Asimismo, vale remarcar que el Ministerio de Seguridad ya había tenido un aumento considerable entre los presupuestos 2014 y 2015 del 66,1%.

- El Ministerio de Desarrollo Social se destaca por su bajo crecimiento (27,6%) en comparación con el resto de los organismos.
- Finalmente, la caída en la asignación a la Gobernación, se vincula a la reestructuración del organigrama ministerial del nuevo gobierno.

Por otra parte, en el Gráfico N° 2 se presenta la evolución de los organismos descentralizados de la provincia. Para el total de los organismos descentralizados se proyecta un crecimiento para el 2016 del 43,3%. A continuación se expone el detalle del crecimiento de cada uno de ellos.

GRÁFICO N° 2. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS SEGÚN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, 2015 Y 2016(EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto provincial 2015 y al proyecto de presupuesto 2016.

Entre los organismos descentralizados el Gráfico N° 2 registra un claro crecimiento de la partida proyectada a la Dirección de Vialidad. La cual crece un 119,1%, alcanzado para el 2016 \$5.956 millones (el 1,7% de los gastos totales).

Por último, resulta importante señalar que la Dirección General de Cultura y Educación (DGCYE) en general tiene gran importancia en el Presupuesto: la misma explica el 27,5% del total de erogaciones del Proyecto de Ley de Presupuesto de 2016, y para el año 2015 el mismo concepto ascendía al 27,8%. El crecimiento de los recursos del 42,0% previsto para 2016 es inferior al promedio de crecimiento de los gastos (43,9%), por lo que tenderá a disminuir levemente la participación de este organismo sobre el total.

Síntesis y puntos claves

El Presupuesto 2016 se presenta como un proyecto de transición entre el gobierno saliente y el entrante. En su Mensaje se plantean importantes críticas a la evolución y composición

del gasto público realizado por el gobierno de Daniel Scioli, en particular al resultado deficitario obtenido en la mayoría de los años de su gestión. Sin embargo, también se reconoce la restricción fiscal estructural de la provincia, derivada fundamentalmente de la brecha entre los aportes e ingresos a la coparticipación nacional.

A pesar de las fuertes críticas esbozadas, la solución planteada por el Gobierno entrante es, en gran medida, una continuación y profundización de los lineamientos del gobierno anterior, a través de uno de los mayores niveles de endeudamiento que la provincia haya tenido. De este modo se prevé utilizar viejos y nuevos mecanismos que condicionarán los futuros presupuestos, que deberán afrontar elevados servicios de deuda. Por otro lado, como forma de aproximación al equilibrio fiscal, se proyecta un menor incremento del gasto respecto al crecimiento de los ingresos de 2016, también menor al crecimiento del gasto los de años anteriores. Asimismo, a pesar de reconocer una enorme deuda social en Educación, Salud, Justicia, Seguridad e Infraestructura, se le da mayor relevancia y presupuesto a las dos últimas, tanto a través de las leyes de emergencia como por el mayor incremento de los gastos proyectados en los ministerios correspondientes, siendo el caso de Seguridad una fuerte continuación con el gobierno anterior.

A su vez, por el lado del gasto, no se establecen con claridad mejoras para los trabajadores provinciales, ni tampoco nuevas designaciones, y en línea con el cuestionamiento al gasto gubernamental anterior destinado a personal, éste tiene un crecimiento mínimo para el 2016, muy inferior al promedio de gastos. Tampoco se establece ninguna cifra de inflación explícita clara de referencia que permita evaluar las partidas en términos reales de cara al año próximo.

Por el lado de los ingresos, no se prevé cambios sustanciales en la estructura tributaria provincial. Se mantiene la decisiva predominancia del impuesto a los ingresos brutos, planteándose la discusión respecto a la estructura tributaria pero sin definir concretamente ninguna modificación sustancial.

Finalmente, con un debate restringido al monto de crédito público autorizado por el presupuesto, el presupuesto 2016 fue aprobado el 14 de Enero de 2016. En este contexto la negociación se desarrolló sobre las asignaciones de los fondos obtenidos, sobre los cuales los municipios finalmente lograron afectaciones específicas y mecanismos de control. En consecuencia, las restricciones y problemas estructurales continúan bajo el nuevo gobierno, enfrentando problemas concretos para la provincia de Buenos Aires.

Fuentes utilizadas

- Mensaje del Presupuesto 2016.
- Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.
- Ley 14.652 Presupuesto General 2015.
- Ley 14.522 Presupuesto General 2014.
- Diario Página 12.

- Revista La Tecla.
- Dirección Provincial de Presupuesto.
- Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público.
- Ley 14.652 Presupuesto General 2016.