

SÍNTESIS NOTICIAS SITUACIÓN FISCAL 2016

Provincia de Buenos Aires

IDESBA - STELLA MALDONADO

Coordinadora Economía Política: Paula Belloni

Equipo de Investigación: Mariana Fernández Massi y Joaquín Lazarte

Documento Interno - Agosto 2016

SÍNTESIS NOTICIAS SITUACIÓN FISCAL 2016

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

ÍNDICE

SITUACIÓN FISCAL 1ER TRIMESTRE 2016	3
FONDO DEL CONURBANO BONAERENSE	8
REVALÚO FISCAL	11

Situación Fiscal 1er trimestre 2016¹

Fuentes periodísticas:

- [Vidal logró bajar el gasto y tuvo un superavit de 1.933 millones](#)
Domingo 26/06. La Política On line
- [“Logran superávit en base al ajuste”](#)
Lunes 04/07. Página 12
- [Por el freno de la obra pública, el superávit creció 67,6% en la provincia de Buenos Aires](#)
Jueves 07/07. Cronista

Durante las últimas semanas, en un contexto de graves dificultades económicas para los/as trabajadores/as y de cara a la reapertura de las paritarias de los empleados provinciales, se presentó un debate respecto al desempeño superavitario de las finanzas públicas de la provincia de Buenos Aires. Mientras que los funcionarios de cambios han destacado como una noticia positiva la reducción del gasto y el resultado de superávit fiscal alcanzado, organizaciones sindicales y movimientos sociales han denunciado el ajuste que esta situación implica.

Con el objetivo de aportar a estos debates se plantean una serie de datos, gráficos y apreciaciones que explicitan las definiciones y acciones aplicadas por el gobierno provincial para alcanzar el superávit fiscal. La primera consideración a plantear sobre las valoraciones de los superávits o déficits públicos es que no debe plantearse sin más el resultado del sector público para un período determinado, ya que, a diferencia de una empresa, su balance no permite sintetizar su desempeño.

En otras palabras, no corresponde evaluar la gestión pública únicamente con la magnitud del resultado alcanzado, puesto que no existe un resultado deseable: el superávit, sino un conjunto de resultados sostenibles que involucran consideraciones acerca de dónde provienen los ingresos y en qué se gastan. De este modo, un superávit en un trimestre puede implicar, por ejemplo, la no realización de determinadas obras, la no contratación de nuevos trabajadores y/o la reducción de gastos sociales necesarios en un contexto de bajo crecimiento, despidos y alta inflación.

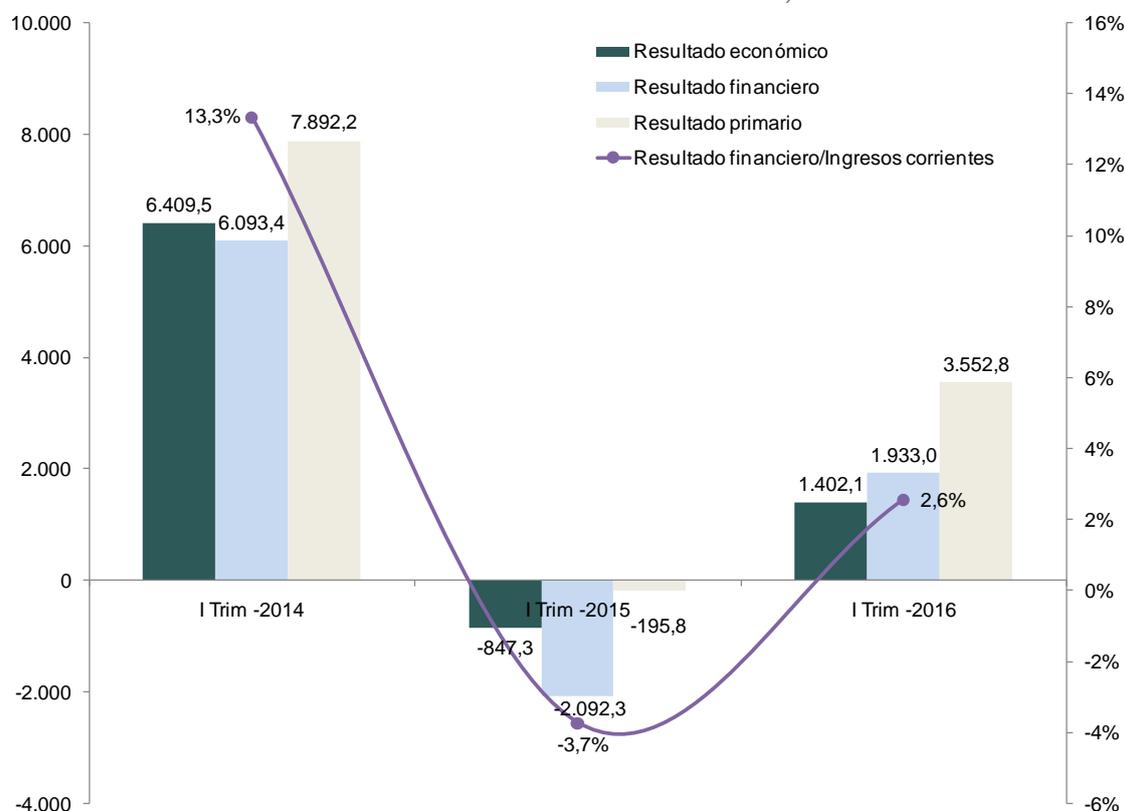
Para el caso del primer trimestre del 2016 en la provincia de Buenos Aires, la información publicada por la contaduría general indica un superávit financiero² de 1.933 millones de pesos, un 2,6% de los ingresos corrientes del período. El resultado positivo alcanzado fue contrastado con el déficit financiero del año 2015, el cual ascendió a 21.470 millones de

¹ Este apartado corresponde a una actualización de la noticia comentada enviada el día 18/07/2016.

² Ingresos corrientes más recursos de capital, menos los gastos corrientes y los gastos de capital. Es decir, no incluye el pago del capital de la deuda pública, si de los intereses.

pesos (el 8,0% de los ingresos corrientes). No obstante, corresponde aclarar que el desempeño alcanzado en los primeros tres meses del año 2016 se dio porque el incremento interanual de los recursos totales fue de un 37,5% y el de los gastos de un 32,4%. Es decir, se dio en base a una reducción del gasto. Situación similar a la ocurrida en 2014 cuando se alcanzó un superávit incluso mayor, de 6.093 millones de pesos.

GRÁFICO N° 1. BUENOS AIRES. RESULTADOS FISCALES, I TRIM. 2014, 2015 Y 2016 - (EN MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)



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

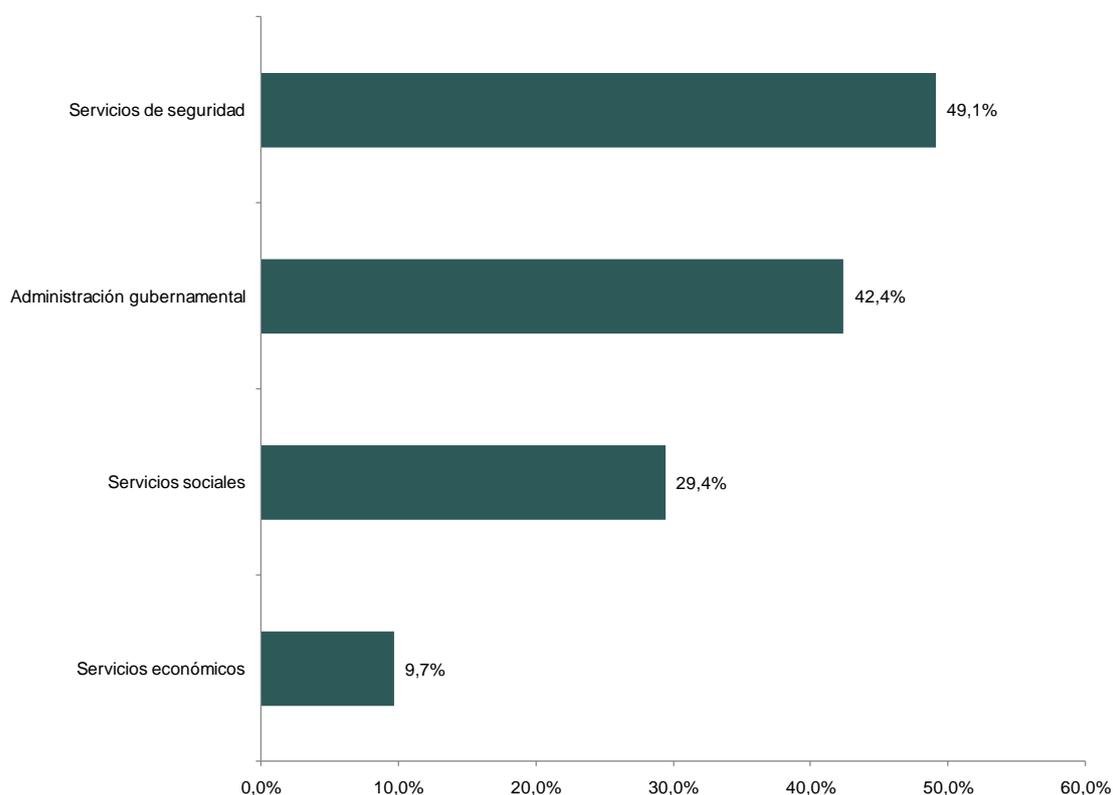
Al interior de los gastos realizados en los primeros 3 meses de 2016 sobresalen algunos puntos que presentaron incrementos poco significativos o muy por debajo de cualquier estimación de la inflación, la cual se ubicó en torno al 30% interanual entre los primeros tres meses de los años 2015 y 2016. A continuación se detallan los gastos que sufrieron mayores ajustes:

- Los **gastos de capital** se incrementaron en enero-marzo 2016 un 2,2% interanual, lo que implicó no sólo un congelamiento de la inversión pública, sino una disminución en términos reales. Asimismo, mientras que en el primer trimestre del año 2015 la inversión real directa explicó el 67,7% de los gastos de capital, para el mismo período del 2016 esa participación cayó al 35,9% (un 47,0% menos) a favor de las inversiones financieras (cuya participación pasó del 8,2% al 22,3%).
- Dentro de los gastos clasificados por finalidad y función los destinados a la **administración gubernamental** aumentaron un 6,4% entre el primer trimestre del 2016 y el del 2015. En términos reales (luego de incorporar la inflación) las aplicaciones destinadas a esta finalidad se reducen notablemente. Entre sus

componentes, los más importantes son la función judicial, la cual aumentó un 26,8%, y la que expresa las relaciones interiores (con los municipios), la cual disminuyó nominalmente un 8,3%. Por su parte, los gastos vinculados a servicios de seguridad y servicios sociales se incrementaron en torno al 39,0% interanual. Sin embargo, como se verá más adelante, dentro de los últimos se dan mermas considerables en algunas funciones.

- Respecto al incremento general del **gasto en personal**, los datos del primer trimestre 2016 indican un aumento del 34,8% en relación al mismo período de 2015. Pero este acrecentamiento no fue homogéneo para todo el personal. Abordando la clasificación según función y finalidad del gasto público es posible apreciar que el gasto en personal creció relativamente más en las funciones referidas a servicios de seguridad y en la administración gubernamental, y menos en servicios sociales y económicos. Esto permite pensar una aproximación al incremento de contrataciones y salarios por cada función.

GRÁFICO Nº 2. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO EN PERSONAL SEGÚN FINALIDAD, ENE-MAR 2015/ENE-MAR 2016 - (PORCENTAJES)

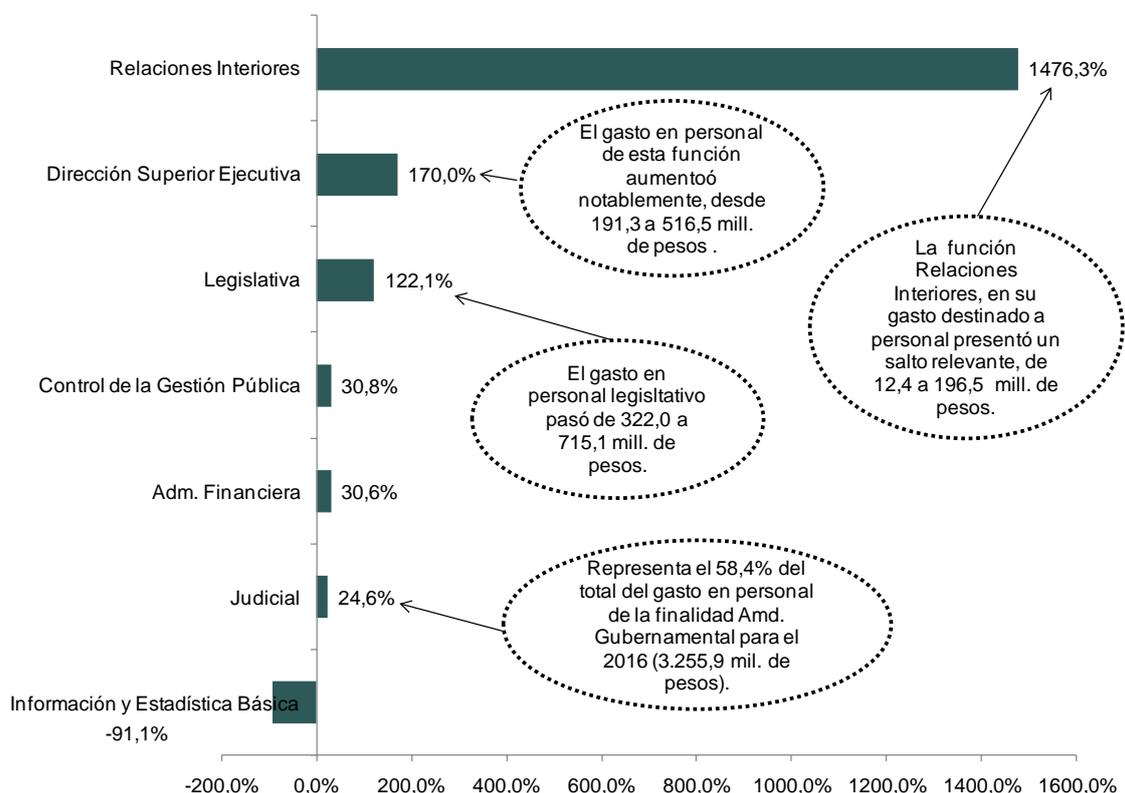


Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

- Dentro del gasto en personal de la función administrativa gubernamental la evolución también es heterogénea. El gasto en personal de la función relaciones interiores, si bien parte de una base pequeña (12,4 millones de pesos), se incrementa notablemente en 2016 (1476,3%). En una proporción menor, el incremento del gasto en personal judicial del 24,6% interanual tiene un impacto notable por su alto peso dentro de la estructura, y hace que este componente llegue a representar un 58,4% de los gastos en personal de la administración

gubernamental. Por su parte, el personal de la dirección superior ejecutiva y el de la función legislativa crecieron notablemente (un 170,0% y 122,1%, respectivamente).

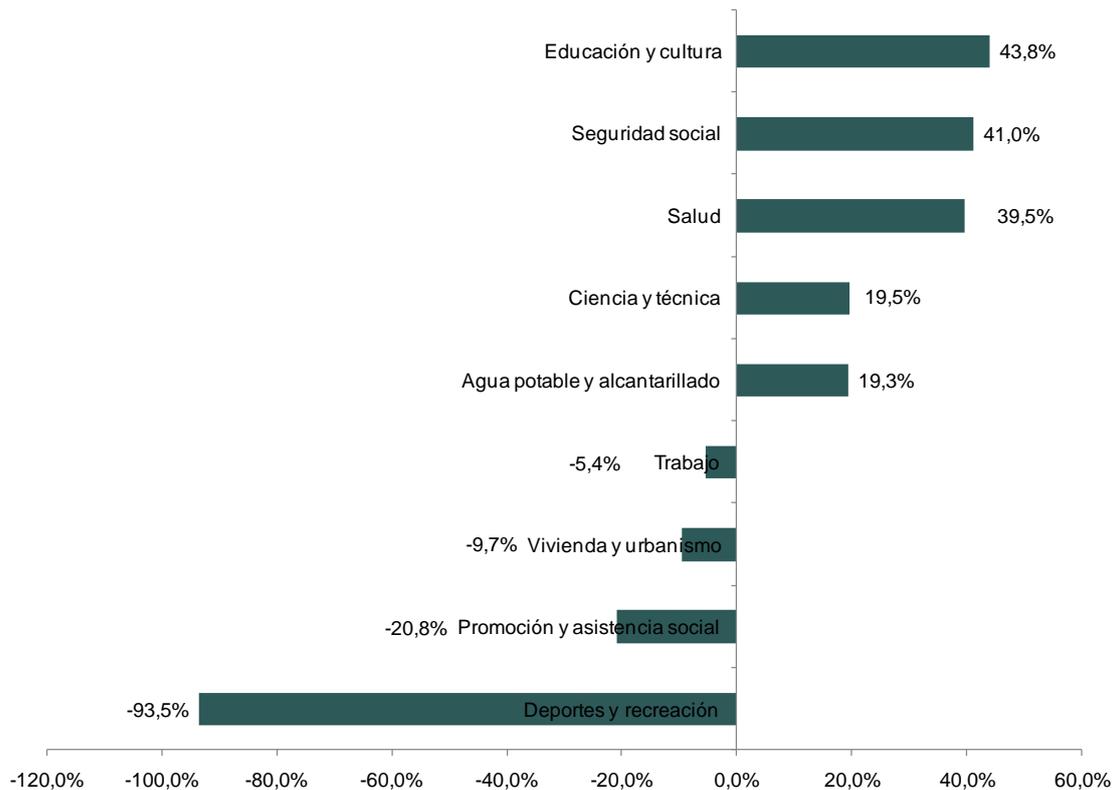
GRÁFICO N° 3. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO EN PERSONAL SEGÚN FUNCIÓN AL INTERIOR DE ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL, ENE-MAR 2015/ENE-MAR 2016 - (PORCENTAJES)



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

Por otra parte, en el Gráfico N°4 se puede observar la evolución de los gastos por funciones dentro de la finalidad servicios sociales. Las caídas más significativas en los presupuestos ejecutados se dieron en: deportes y recreación (93,5%) promoción y asistencia social (20,8%), vivienda y urbanismo (9,7%) y trabajo (5,4%).

**GRÁFICO Nº 4. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO SEGÚN FUNCIÓN
SERVICIOS SOCIALES, ENE-MAR 2015/ENE-MAR 2016 - (PORCENTAJES)**



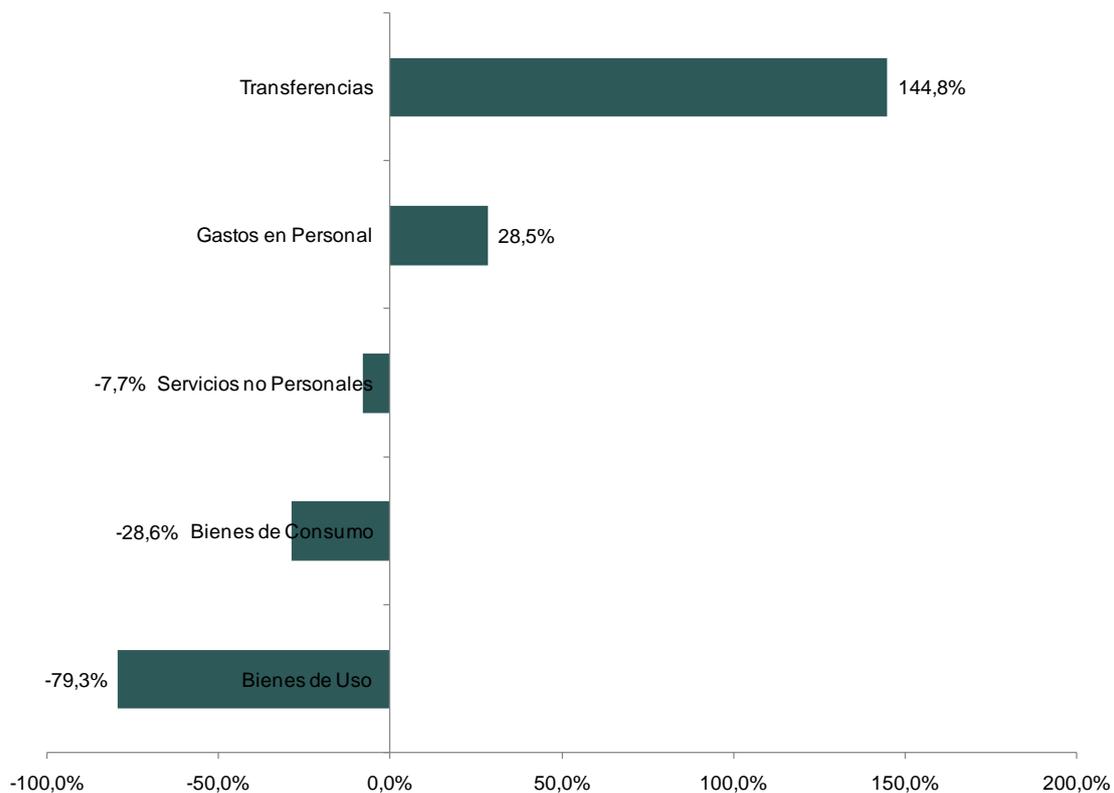
Fuente: elaboración propia en base a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

En relación al gasto en educación y cultura, a pesar de no registrarse un ajuste en dicha función (aumentó un 43,8%), sí se observa una variación diferenciada entre las partes que la componen. Al realizar la clasificación según el objeto del gasto se identifica un aumento relevante en las transferencias (144,8%), que es un gasto vinculado fundamentalmente al financiamiento de las escuelas públicas de gestión privada.

En el sentido contrario, se registra una caída sustancial de las aplicaciones destinadas a la obtención de bienes de uso (79,3%), aunque cabe aclarar que este componente presenta un bajo nivel de participación en el gasto educativo (menor al 1,0%).

Luego, el gasto en personal presentó un incremento interanual del 28,5%, es decir similar o menor a la inflación, siendo este el principal componente del gasto educativo.

GRÁFICO Nº 5. BUENOS AIRES. VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y CULTURA SEGÚN OBJETO DEL GASTO, ENE-MAR 2015/ENE-MAR 2016 - (PORCENTAJES)



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

En síntesis, el resultado positivo planteado para el primer trimestre se dio en base a ajustes selectivos. Por un lado, una menor ejecución de bienes de capital por parte del estado provincial y una jerarquización particular de los incrementos de personal (salarios y contrataciones) que prioriza los vinculados a ciertas áreas administrativas gubernamentales (judicial, legislativa y de dirección), en detrimento de los trabajadores de las funciones de servicios sociales y económicos. Por otro lado, una reducción de determinados servicios sociales, entre los que interesa destacar promoción y asistencia social, por su peso determinante dentro de estos servicios.

Fondo del Conurbano Bonaerense

Fuentes periodísticas:

- [María Eugenia Vidal presenta una demanda ante la Corte Suprema por el Fondo del Conurbano](#)

Lunes 01/08. La Nación

- [Hacia un nuevo Pacto Fiscal](#)

Jueves 19/05. Ámbito

Luego de sancionarse la Ley vigente de Coparticipación Federal de recursos fiscales (Nº23.548) en 1988, y ante la pérdida de 6 puntos porcentuales de recursos por parte de la Provincia de Buenos Aires en su implementación, en el año 1992 Duhalde acordó 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.

En adelante, esta situación ha sido un elemento clave dentro de la restricción presupuestaria estructural de la provincia, ya que el sistema actual de coparticipación federal determina una distribución de recursos muy desfavorable para Buenos Aires. El mismo contempla dos criterios, el devolutivo y el redistributivo, que hacen que la provincia reciba mucho menos de lo que aporta. Según estimaciones del ministerio de economía bonaerense, para el año 2013, mientras que Buenos Aires aportó el 39,5% de la masa coparticipable, sólo recibió el 19,9%. Una brecha desfavorable para la provincia de casi el 100%.

Si bien el Fondo del Conurbano entró en vigencia en 1992, en el año 1996 mediante la Ley Nº24.621 se fijó el tope de 650 millones de pesos para la provincia de Buenos Aires. Y se estableció para el remanente del Fondo el mismo criterio de distribución que el utilizado en la coparticipación secundaria federal. Mientras que para los años inmediatamente posteriores a 1996 el excedente luego del límite fue poco significativo, la salida de la convertibilidad, el crecimiento de la recaudación nacional y posteriormente la inflación, distorsionaron los objetivos inicialmente planteados. Para el año 2015, el resto de las provincias (excluida la CABA) recibieron un total de 37.200,8 millones de pesos (98,3% del Fondo), mientras que Buenos Aires se le asignaron sólo 650 millones (1,7%).

Con el objetivo de recuperar recursos, el oficialismo provincial ha comenzado a visualizar y a trabajar políticamente el reclamo del Fondo del Conurbano Bonaerense. Sin embargo, y a pesar de contar con el aval del gobierno nacional, el tema presenta dificultades, ya que implicaría la sustracción de una fuente muy importante de fondos para el resto de las provincias. La reciente presentación judicial realizada por el gobierno de María Eugenia Vidal incorpora el reclamo desde el año 2011, alcanzando hasta el año 2015 un acumulado de 300 mil millones de pesos, de acuerdo a estimaciones del gobierno bonaerense.

Asimismo, el gobierno provincial incorporó en su demanda el reclamo por su exclusión del Fondo Infraestructura Básica Social, el cual es generado por el 4% de lo recaudado por el impuesto a las ganancias y se distribuye entre el resto de las provincias según índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este fondo fue incorporado creado en el año 1992 en el marco de la discusión legislativa generada por el fondo del Conurbano Bonaerense. Para el año 2015 el fondo totalizó en 15.136 millones de pesos.

**TABLA Nº 1. ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN DEL RECURSOS NACIONALES SEGÚN PROVINCIAS -
(EN MILLONES DE PESOS)**

Provincias	Fondo del Conurbano Bonaerense	Distribución del Fondo del Conurbano	Fondo Infraestructura Básica Social	Resto de recursos de origen nacional	Total
BUENOS AIRES	650,0	1,7%		76.919,1	77.569,1
CATAMARCA	1.293,8	3,4%	264,5	9.481,0	11.039,3
CÓRDOBA	4.170,7	11,0%	1.425,6	31.312,1	36.908,4
CORRIENTES	1.746,1	4,6%	973,7	13.131,7	15.851,5
CHACO	2.343,2	6,2%	1.213,9	17.278,3	20.835,4
CHUBUT	742,9	2,0%	267,3	5.799,4	6.809,6
ENTRE RÍOS	2.293,5	6,1%	708,4	17.099,9	20.101,8
FORMOSA	1.709,9	4,5%	666,2	12.649,3	15.025,4
JUJUY	1.334,5	3,5%	605,4	9.846,4	11.786,3
LA PAMPA	882,1	2,3%	90,2	6.626,1	7.598,5
LA RIOJA	972,6	2,6%	257,2	7.204,3	8.434,1
MENDOZA	1.958,7	5,2%	887,7	14.436,1	17.282,6
MISIONES	1.551,6	4,1%	1.046,2	11.688,4	14.286,2
NEUQUÉN	815,2	2,2%	337,1	6.353,8	7.506,1
RÍO NEGRO	1.185,2	3,1%	366,9	8.905,8	10.458,0
SALTA	1.800,4	4,8%	1.426,8	13.272,2	16.499,3
SAN JUAN	1.587,8	4,2%	473,4	11.685,2	13.746,3
SAN LUIS	1.072,1	2,8%	230,5	8.177,0	9.479,6
SANTA CRUZ	742,9	2,0%	129,1	5.796,0	6.668,0
SANTA FE	4.197,9	11,1%	1.501,1	31.759,2	37.458,2
SGO. DEL ESTERO	1.940,6	5,1%	987,6	14.293,7	17.221,9
TUCUMÁN	2.234,7	5,9%	1.186,7	16.335,2	19.756,6
TIERRA DEL FUEGO	579,3	1,5%	90,2	4.456,4	5.125,9
Totales	37.805,8	100,0%	15.135,6	354.506,5	407.447,9

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Ante reclamo planteado se presentan diferentes escenarios de negociación y recupero para las provincias. Si bien el gobierno bonaerense pretende la eliminación del tope de los 650 millones -lo que implicaría que bajo el concepto del Fondo del Conurbano a lo largo del año 2016 ingresen a las arcas provinciales 46.983 millones de pesos adicionales, es decir un 13,9% de los recursos presupuestados³-, las tensiones y debates generados arriman otras posibilidades.

Descartando el escenario de que nada se modifique, otros dos escenarios posibles son: a) el ingreso de la provincia de Buenos Aires al fondo del conurbano de acuerdo a su coeficiente de distribución de los fondos coparticipables, es decir un 19,9% (9493 millones de pesos para el 2016) y b) la eliminación del fondo, lo que implicaría hacer coparticipable

³ La provincia aprobó en su presupuesto 2016 una proyección total de recursos por 338.428 millones de pesos.

sólo una parte del 10% del impuesto a las ganancias luego de la distribución primaria (5.189 millones de pesos para el 2016)⁴.

Revalúo fiscal

Fuentes periodísticas:

- [Vidal lanza un revalúo inmobiliario en la Provincia](#)

Viernes 29/07. Ieco

- [Tras los tarifazos, Vidal prepara un revalúo inmobiliario para 2017](#)

Viernes 29/07. LetraP

La restricción presupuestaria estructural de la provincia de Buenos Aires, la consolidación en los últimos 10 años de la predominancia de los impuestos a los ingresos brutos, y las proyecciones negativas del ciclo económico, son algunos de los motivos que obligan a la gobernadora a considerar modificaciones en materia fiscal. En los últimos días se hizo pública la propuesta de un revalúo fiscal. De no avanzar en este sentido, la tendencia al déficit fiscal será autoalimentada a través de ajustes con un impacto negativo en el nivel de actividad y, en consecuencia, en la recaudación del principal impuesto provincial, el cual es procíclico⁵.

A su vez, la iniciativa es posible porque con el cambio de gobiernos nacional y provincial se modificaron, al menos parcialmente, las condiciones políticas y económicas que dificultaron y limitaron las reformas tributarias impulsadas por la gestión saliente en los años 2009 y 2012. Uno de los argumentos más sostenidos por parte de los grandes propietarios de la tierra en contra de un revalúo fiscal en años anteriores se vinculaba a la elevada presión fiscal en términos agregados, planteado con particular énfasis su cuestionamiento a las retenciones. Modificada esta medida en diciembre de 2015, y acompañada por una devaluación del orden del 47% entre diciembre de 2015 y junio de 2016, se estableció otro marco de discusión. Asimismo, la liberación del dólar y la reactivación del mercado inmobiliario, el cual se ve potenciado por el próximo blanqueo, elevan los valores reales de las propiedades, rurales y urbanas.

La legislación provincial que se refiere a este tema, la ley de catastro territorial (Nº10.707), indica que la misma se debe actualizar por lo menos cada 10 años (artículo 78). Sobre

⁴ Vale aclarar que el sistema de coparticipación federal presenta una distribución primaria en la cual se asigna un 42,34% para la Nación, un 54,66% para las provincias, un 2% para el fondo de recuperación provincial y un 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

⁵ El impuesto a los ingresos brutos es indirecto, acumulativo, plurifásico, regresivo y procíclico. Para el período 2008-2015 aportó en promedio el 74,3% de los recursos tributarios de origen provincial. El impuesto inmobiliario (impuesto directo y progresivo), en sus tres formas (baldío, rural y edificado), para el mismo período, explicó el 6,7% de los fondos (Documento de Trabajo N°3: Situación fiscal en la Provincia de Buenos Aires 2008-2015, IDESBA).

este marco, en el año 2012, el anterior gobernador llevó adelante un revalúo sólo del inmobiliario rural. En la actualidad, la medida impulsada por el nuevo gobierno alcanzaría a las 6,9 millones de partidas inmobiliarias urbanas y rurales de la provincia de Buenos Aires (4,9 millones son urbanas edificadas; 1,7 urbanas baldías y 300 mil rurales; además hay unos 900 barrios cerrados, clubes de campos o countries).

El reciente decreto 790/16, mediante el cual el gobierno de Vidal ordena la actualización de los valores fiscales, define el primer paso de una modificación que requiere ser aprobada luego en la legislatura al debatirse la ley impositiva del año próximo. Sin embargo, se debe considerar por un lado la necesaria y obligada participación de los municipios, siendo ellos los responsables de conformar las comisiones asesoras correspondientes en un plazo de 15 días. Y por el otro lado, la celeridad y centralidad que se le solicita a dichas comisiones, al establecer un plazo de 30 días corridos para estas cumplan con sus funciones. El decreto resuelve que ante la situación de mal desempeño de las comisiones, serán tomados como válidos los valores propuestos por ARBA.

Si bien el revalúo no es acompañado de una propuesta de reforma fiscal integral, presenta la posibilidad de desplegar un debate en términos redistributivos, evaluando los diferentes grados de productividad (y rentabilidad) existentes en la provincia, como también de la captación directa de una de las manifestaciones de la riqueza, como son las propiedades. Asimismo, corresponde mencionar que al finalizar este proceso de valuación, las modificaciones también afectarán directamente al impuesto a los Bienes Personales y las tasas municipales, las cuales, en general utilizan la valuación fiscal inmobiliaria para su determinación.

Por último, en perspectiva de profundizar el debate resulta de interés destacar el proceso histórico señalado por Basualdo y Arceo⁶ mediante el cual, con el objetivo de eludir el impuesto inmobiliario, los grandes propietarios bonaerenses han tendido a subdividir sus propiedades, y/o del mismo, a conformar condominios entre los herederos. De este modo, se ha evitado la aplicación de la progresividad de las alícuotas que caracterizan al impuesto inmobiliario. Ante esta situación, se debate, y se ha intentando, disponer de medidas de integración de partidas, para que el impuesto recaiga sobre las personas considerando todos los inmuebles de su propiedad, garantizando la progresividad, y no sobre cada uno de los inmuebles por separado.

⁶ El impuesto inmobiliario rural en la Provincia de Buenos Aires. La integración de partidas inmobiliarias (ley 10.897) y la elusión fiscal". Buenos Aires, Mimeo, 1996.