

## Dificultades fiscales en la Provincia de Buenos Aires

■  
*La necesidad de financiamiento de la provincia para 2011 supera los 8 mil millones de pesos.*

■  
*En los dos primeros meses de 2012, ya acumula un déficit financiero superior a los mil millones de pesos.*

■  
*Los gastos provinciales se incrementan a una tasa superior a la que lo hacen los recursos públicos.*

**E**n la edición anterior del IAE se realizó un análisis acerca de la situación fiscal de la Nación, destacándose como principal resultado el franco deterioro observado en las cuentas nacionales, como consecuencia del mayor incremento en el nivel de gasto público en relación con los ingresos. Tal como se señala en el informe, la existencia de superávit fiscal se esgrime, desde hace unos años, como uno de los pilares de la política económica planteada por el actual gobierno. En los últimos meses se evidencia que las dificultades en este sentido van en aumento.

Un gobierno nacional con complicaciones en el frente fiscal es solamente una parte de la cuestión. Debe contemplarse también el estado de las cuentas provinciales, en particular el caso de la provincia de Buenos Aires que es la principal. Dado nuestro sistema de estado federal, existen tres niveles en Argentina: nacional, provincial y municipal. Por lo tanto, se dan transferencias de recursos entre distintos niveles, observándose como consecuencia algún grado de dependencia por parte de los gobiernos subnacionales. En la práctica, la Nación suele convertirse en un prestamista de última instancia frente a las dificultades fiscales de las provincias, por lo que el estado de las cuentas nacionales también repercute indirectamente en las provinciales. En la siguiente nota se examina la evolución de las cuentas de la provincia de Buenos Aires en el último año. Se analiza la situación de la Administración Pública no Financiera, que incluye los resultados de la Administración Central, los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social.

### Organización de los datos

Para el análisis se utiliza la presentación de la información realizada por la Subsecretaría de Hacienda de la provincia de Buenos Aires, mediante el cuadro que se conoce como esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento. Tal como se explica en la edición N°121 del IAE, la finalidad de este modo de presentación es ordenar toda la información de la actividad del sector público para que sea posible su análisis del impacto económico de la actividad gubernamental. El esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento consta de tres partes principales: (a) Ahorro: es la Cuenta Corriente, donde se computan ingresos corrientes y gastos corrientes; (b) Inversión: es la Cuenta Capital, donde se contemplan los ingresos de capital y los gastos de capital; y (c) Financiamiento: donde están las fuentes financieras y las aplicaciones financieras.

Tanto la Cuenta Corriente como la Cuenta Capital constituyen las operaciones “por encima de la línea” que corresponden al campo de la política fiscal, mientras que se ubican “por debajo de la línea” los ítems que relacionan lo fiscal con lo monetario y financiero, determinando la evolución de la deuda pública, su nivel y composición. Las operaciones por debajo de la línea representan la administración de liquidez, las políticas de financiamiento adoptadas por el sector público.

La diferencia entre los componentes de la Cuenta Ahorro da lugar al Resultado Económico. Si este resultado es superavitario, entonces se produce un ahorro. Si en cambio el resultado es negativo o deficitario se produce un desahorro.

Si se consideran en conjunto la Cuenta Ahorro y la Cuenta Inversión, la diferencia entre sus componentes da lugar al Resultado Financiero. Si este resultado es positivo entonces existe superávit fiscal y si es negativo se produce un déficit fiscal o necesidad de financiamiento, dado que los ingresos totales resultan menores que los gastos totales.

A partir de estos componentes se derivan diferentes resultados de la actividad estatal de la provincia, que permiten resumir la política fiscal desde distintos ángulos.

## Los recursos que posee la provincia

De acuerdo a las cifras publicadas, los ingresos corrientes de la administración pública no financiera durante 2011 alcanzan los 87 mil millones de pesos, lo que representa un 30% más que lo recaudado durante el ejercicio anterior. De ese total, más de 62 mil millones son de carácter tributario, tanto de origen provincial (35 mil millones) como nacional (27 mil millones). Los recursos tributarios totales también exhiben un aumento, dado que se incrementan un 34% entre 2011 y 2010.

La mayor contribución a la recaudación provincial viene dada por el impuesto a los ingresos brutos, que recauda en 2011 casi 26 mil millones de pesos (37% más que en 2010). Este tributo, analizado reiteradamente en ediciones anteriores del IAE, se aplica sobre las transacciones totales de la provincia y tiene carácter acumulativo, a diferencia de lo que ocurre con el IVA. Su diseño hace que, en cada etapa del proceso de producción y comercialización de los bienes o servicios, se aplique el impuesto sobre una base que tiene incorporada el impuesto aplicado en etapas anteriores, generando incontables distorsiones de precios relativos con los consiguientes efectos negativos sobre la eficiencia en la asignación de recursos. Debido a que alcanza a la totalidad de transacciones, posee la base imponible más amplia, por lo que con pequeñas tasas logra una gran recaudación.

El segundo recurso tributario en términos de recaudación, luego de ingresos brutos, es el impuesto automotor que tiene carácter patrimonial. En el ejercicio analizado, su aporte es del orden de los 2.100 millones de pesos y aunque está muy lejos del aporte realizado por el primero, también registra un incremento del 35% con respecto al año 2010. El impuesto inmobiliario, tanto urbano como rural, se encuentran detrás. El urbano aporta algo de 1.400 millones de pesos y el rural 830 mil millones.

Los ingresos tributarios de origen nacional suman algo de 27 mil millones de pesos, tal como se comenta anteriormente. Principalmente, esta partida se encuentra conformada por la distribución secundaria de la coparticipación de impuestos nacionales. En 2011, la Nación gira por este concepto casi 23 mil millones de pesos,

**Administración Pública no Financiera: esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento**

en millones de pesos corrientes

Concepto	2010	2011	Var 11/10
<b>I. Ingresos Corrientes</b>	<b>67.484</b>	<b>86.932</b>	<b>29%</b>
Tributarios	46.412	62.404	34%
De Origen Provincial	26.413	35.193	33%
De Origen Nacional	19.999	27.211	36%
Contribuciones a la Seguridad Social	10.637	14.955	41%
No Tributarios	1.697	1.304	-23%
Vta de Bs y Ss de la Adm.Pública	163	208	27%
Ingresos de Operación	111	153	39%
Rentas de la Propiedad	297	420	41%
Transferencias Corrientes	8.166	7.488	-8%
<b>II. Gastos Corrientes</b>	<b>67.982</b>	<b>92.732</b>	<b>36%</b>
Personal	33.570	46.727	39%
Bienes y Servicios	4.931	6.224	26%
Rentas de la Propiedad	1.936	2.544	31%
Prestaciones de la Seguridad Social	10.815	15.437	43%
Transferencias Corrientes	16.716	21.789	30%
Otros Gastos Corrientes	14	12	-10%
<b>III. Resultado Económico (I-II)</b>	<b>-498</b>	<b>-5.799</b>	<b>1064%</b>
<b>IV. Ingresos de Capital</b>	<b>2.465</b>	<b>3.359</b>	<b>36%</b>
<b>V. Gastos de Capital</b>	<b>4.144</b>	<b>5.703</b>	<b>38%</b>
Inversión Real Directa	2.038	2.431	19%
Transferencias de Capital	1.363	2.248	65%
Inversión Financiera	743	1.025	38%
<b>VI. Ingresos Totales (I+IV)</b>	<b>69.378</b>	<b>90.292</b>	<b>30%</b>
<b>VII. Gastos Totales (II+V)</b>	<b>72.126</b>	<b>98.435</b>	<b>36%</b>
<b>VIII. Gastos Primarios (VII - Rentas de la Propiedad)</b>	<b>70.190</b>	<b>95.891</b>	<b>37%</b>
<b>IX. Resultado Primario (VI-VIII)</b>	<b>-812</b>	<b>-5.599</b>	<b>589%</b>
<b>X. Resultado Financiero (VI-VII)</b>	<b>-2.749</b>	<b>-8.143</b>	<b>196%</b>
<b>XI. Fuentes financieras</b>	<b>16.213</b>	<b>12.027</b>	<b>-26%</b>
<b>XII. Aplicaciones Financieras</b>	<b>14.308</b>	<b>10.024</b>	<b>-30%</b>
<b>XIII. Resultado total</b>	<b>-844</b>	<b>-6.140</b>	<b>627%</b>

Cuadro 1 - Fuente: datos oficiales de la Contaduría General de la Provincia

monto sustancialmente superior al observado en el ejercicio anterior que fue cercano a los 14 mil millones de pesos.

Las transferencias corrientes son ingresos que recibe el gobierno provincial sin ninguna contraprestación específica de su parte. El total recibido en 2011 es de 7.500 millones de pesos, un 8% menos que en el año anterior. De ese total, la mayor contribución

corresponde a aportes del gobierno nacional, en particular del Tesoro Nacional, con algo de 4.200 millones de pesos. Observando esta partida a lo largo de los últimos años, puede apreciarse que tiene grandes fluctuaciones. A diferencia de lo que ocurre con la coparticipación federal de impuestos, que se adecúa a las disposiciones de la respectiva ley y sus reglamentaciones, estas transferencias corrientes del Tesoro tienen un alto grado de discrecionalidad y como consecuencia de ello están sujetas a la disponibilidad de recursos en el gobierno central y a la voluntad de transferirlos hacia esta provincia.

Los aportes y contribuciones, también recursos corrientes, totalizan cerca de 15 mil millones de pesos al cierre del ejercicio, un 50% más que en 2010. Debido a que estos aportes son un porcentaje de las remuneraciones brutas de los empleados provinciales, el aumento se encuentra explicado por los ajustes salariales observados durante 2011. Dichos ingresos se utilizan para financiar las prestaciones de la seguridad social, son contribuciones al Instituto de Previsión Social, IPS.

Los ingresos corrientes son las principales fuentes de recursos del sector público, pero también existen ingresos de capital que en 2011 son aproximadamente 3.400 millones de pesos, más de un 36% superiores a los contabilizados en el ejercicio anterior. Incluyen las transferencias que recibe la provincia para gastar en compra de bienes de capital y también la recuperación de préstamos de largo plazo.

En resumen, contemplando la suma de ingresos corrientes y de capital, el total de recursos del sector público provincial durante 2011 totaliza los 90.300 millones de pesos, cifra que resulta un 30% superior a la obtenida en 2010.

Existe información brindada por ARBA acerca de la evolución de la recaudación de los principales tributos provinciales. De acuerdo a estas cifras, la recaudación total de los primeros cuatro meses de 2012 es un 29% superior a la del mismo período del año pasado. En particular, al mayor incremento se observa en el impuesto inmobiliario total (45%), seguido del impuesto a los sellos (38%) y automotor (35%). El menor incremento se halla en la recaudación de impuesto sobre los ingresos brutos. A partir de la reciente reforma impositiva de la provincia, se espera que estos ingresos sean mayores a lo largo del año como consecuencia del notable incremento en la presión fiscal, con los consiguientes efectos negativos sobre la eficiencia de la economía y el nivel de actividad.

## El destino de los fondos

Las erogaciones corrientes de la Administración General de la provincia de Buenos Aires superan los 92.700 millones de pesos en 2011, un 36% por encima del gasto corriente efectuado en el año anterior. Este incremento se explica por un aumento generalizado en todas las partidas de la cuenta, en especial la correspondiente al pago de remuneraciones de los empleados públicos de la provincia que supera los 46.700 millones de pesos (39% más que en 2010) a raíz de los ajustes salariales registrados en el ejercicio. Luego, también se observa un considerable aumento en los gastos por prestaciones de la seguridad social que totaliza cerca de 15.400 millones de pesos, un 43% por encima de los guarismos contabilizados en el ejercicio anterior. También se registra un aumento del 30% en las transferencias corrientes de la provincia, que alcanzan casi los 22 mil millones de pesos. Son fondos que transfiere la provincia a organizaciones del sector público y privado, personas, coparticipación a municipios, subsidios a educación privada, entre los ejemplos más relevantes.

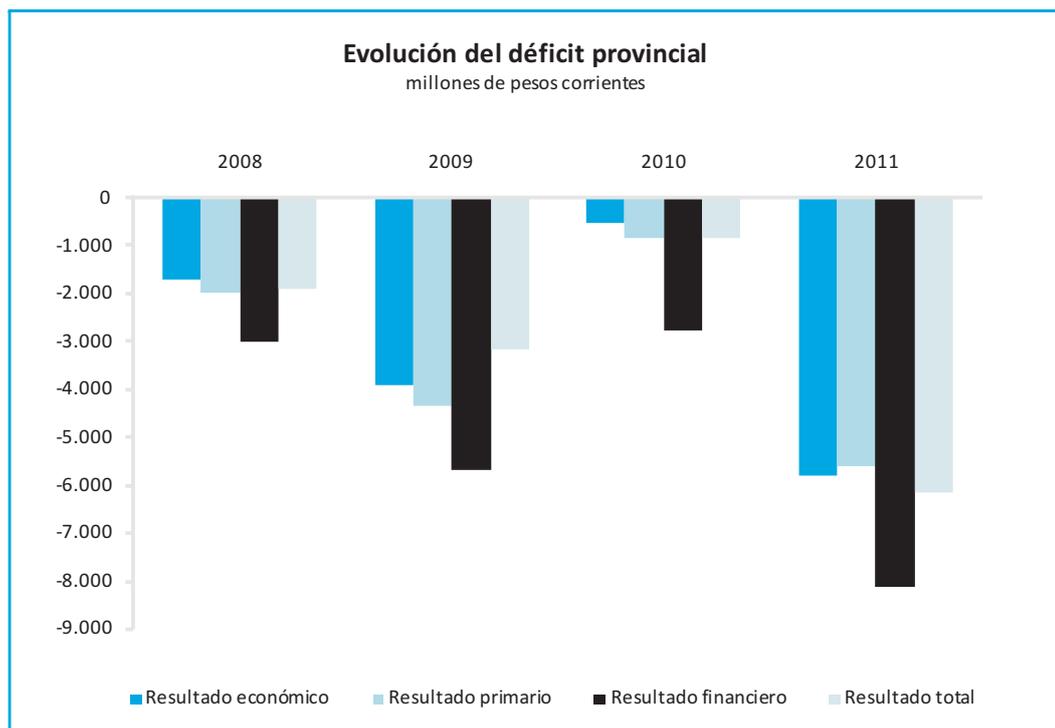


Gráfico 1

Fuente: datos oficiales de la Contaduría General de la Provincia

Los gastos en bienes y servicios y en rentas de la propiedad, son menores en comparación con las partidas mencionadas más arriba, pero también se incrementan en el período analizado. Los pagos por intereses de la deuda (rentas de la propiedad), que se excluyen en el cálculo de los gastos primarios porque corresponden a compromisos asumidos por el sector público en ejercicios anteriores, son del orden de los 2.500 millones de pesos durante 2011, un 31% más que en 2010.

Tal como puede concluirse, el porcentaje de aumento observado en los gastos corrientes de la provincia es sustancialmente superior al registrado en los recursos corrientes. Si se tiene en cuenta que en los últimos ejercicios la provincia exhibe resultados corrientes deficitarios, claramente la tendencia se profundiza en 2011, tal como se comentará en la sección de resultados.

Los gastos de capital totalizan los 5.700 millones de pesos, casi un 40% por encima de lo que se gasta por este concepto en el ejercicio 2010. El principal aumento dentro de este rubro está dado por las mayores transferencias de capital, que alcanzan los 2.300 millones de pesos (70% más que en el año anterior). La inversión real directa, de 2.400 millones de pesos aproximadamente, se incrementa un 20% en comparación con 2010.

#### BOX: PRINCIPALES PUNTOS REFORMA IMPOSITIVA PROVINCIAL

- Actualización valuaciones fiscales urbanas y rurales
- Modificación de alícuotas aplicables en el impuesto inmobiliario rural
- Incremento en alícuotas del impuesto a los ingresos brutos de ciertas actividades
- Modificación alícuotas impuesto a los sellos
- Aumento del monto máximo de deuda que puede tomar el Poder Ejecutivo

El gasto primario, compuesto por la suma entre los gastos corrientes y de capital, a lo que se restan los gastos por servicio de la deuda pública, alcanzan los 95.890 millones de pesos, lo que implica una suba del 37% en relación con el anterior ejercicio fiscal.

## Resultados

Este esquema de presentación de información permite obtener indicadores del comportamiento del sector público nacional. De la comparación entre ingresos y gastos surge la presencia de déficit o superávit en las cuentas, situación que tendrá su correspondiente contrapartida financiera, como se anticipara anteriormente.

El resultado económico durante el ejercicio analizado exhibe un desahorro del orden de los 5.800 millones de pesos. Se calcula como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (incluidos los intereses de la deuda y excluidos los pagos por amortización de deuda). En los últimos ejercicios fiscales, la provincia presenta déficits corrientes recurrentes, pero debe destacarse la magnitud registrada en el último año, lo que anticipa las serias dificultades fiscales que enfrentará Buenos Aires a lo largo de este año.

El resultado primario, que proviene de restar a los ingresos totales del ejercicio la suma de los gastos totales excluyendo los pagos por intereses y servicio de la deuda pública, indica un déficit de 5.600 millones de pesos. El mismo orienta acerca de la posibilidad de cubrir los gastos que requieren los programas públicos con los actuales ingresos, descartando aquellos gastos que se originan en endeudamiento de períodos anteriores.

El resultado financiero, diferencia entre los recursos y los gastos totales, contemplando tanto los corrientes como los de capital, es deficitario para 2011 al igual que lo observado en los últimos ejercicios. Este resultado es el que se conoce como superávit o déficit público y revela la existencia de necesidades de financiamiento o no. Es el cálculo realizado “por encima de la línea”. De acuerdo a las últimas cifras disponibles, la provincia presenta para 2011 una necesidad de financiamiento superior a los 8 mil millones de pesos, más de un 10% de los recursos totales que dispone. El resultado total, que contempla las fuentes y aplicaciones financieras, es deficitario en más de 6 mil millones de pesos, muy por encima de los 840 millones de déficit total de 2010.

El déficit fiscal equivale a una disminución en el patrimonio estatal, ya sea por un aumento en los pasivos del sector público (es decir la toma de nueva deuda) o por una disminución en sus activos (por ejemplo venta de bienes o privatizaciones).

## Consideraciones finales

El análisis de las cuentas de la provincia de Buenos Aires pone de manifiesto la delicada situación fiscal que la misma posee, desde hace ya algunos períodos. La tendencia observada durante 2011 preocupa, sobre todo teniendo en cuenta que la Nación tampoco cuenta con holgura como para financiar los desequilibrios en los que incurra la provincia. Sumado a esto, también debe tenerse presente que la dependencia fiscal de la provincia con respecto a la Nación de ninguna manera resulta positiva si se pretende una sana relación entre gobiernos de distinto nivel.

Tal como se refleja a lo largo del trabajo, si bien se incrementan los ingresos provinciales, tanto propios como de otro nivel, los gastos lo hacen a una tasa mayor comprometiéndose así los diferentes resultados fiscales.

Todos los déficits son cuestionables, pero la provincia exhibe un exceso de gastos por encima de los ingresos aún en las definiciones más restringidas, por lo que la situación actual es sumamente comprometida. Estimaciones privadas plantean para Buenos Aires un déficit de 11.000 millones de pesos para 2012. De acuerdo a las cifras de ejecución parcial disponibles en la Contaduría General de la provincia, en los primeros dos meses del año las necesidades de financiamiento ya superan los mil millones de pesos.

Si bien es cierto que la reforma impositiva va a incrementar los ingresos de la provincia, la expectativa del gobierno ronda los 3.200 millones de pesos adicionales, con lo cual las necesidades de financiamiento totales aún no estarían cubiertas.

Desde una perspectiva más general, y en relación con el estudio publicado en la edición Nº121 del IAE acerca de la situación fiscal de la Nación, debe señalarse que la provincia de Buenos Aires no es la única que exhibe problemas financieros para este año. Las jurisdicciones más importantes ya tienen dificultades para enfrentar sus pagos ordinarios, e incluso se están comenzando a registrar emisiones de bonos, letras de tesorería y colocación de deuda para pagar a proveedores y contratistas. Si a la situación delicada de las provincias se suman las dificultades crecientes que comienza a tener la Nación, la situación fiscal consolidada (que contempla el agregado de todos los niveles de gobierno) está severamente comprometida para este año.

Como se ha señalado en reiteradas ocasiones, la existencia de un déficit fiscal debe ser financiada de alguna manera. Las alternativas son la utilización de crédito público, cada vez más restringida y encarecida, o la emisión de moneda para percibir el señoreaje y recaudar el impuesto inflacionario. A raíz de la última reforma de la Carta Orgánica del BCRA, esta alternativa es la que se encuentra más al alcance del gobierno actual. Los efectos del abuso de esta herramienta son largamente conocidos por la población argentina. ■