

INFORME MENSUAL N° 2

Observatorio de Política Fiscal PBA

MAYO | 2017



LO MÁS IMPORTANTE

Gasto Total (GP)

\$425,1 MM

Ingresos Totales (IT)

\$394,1 MM

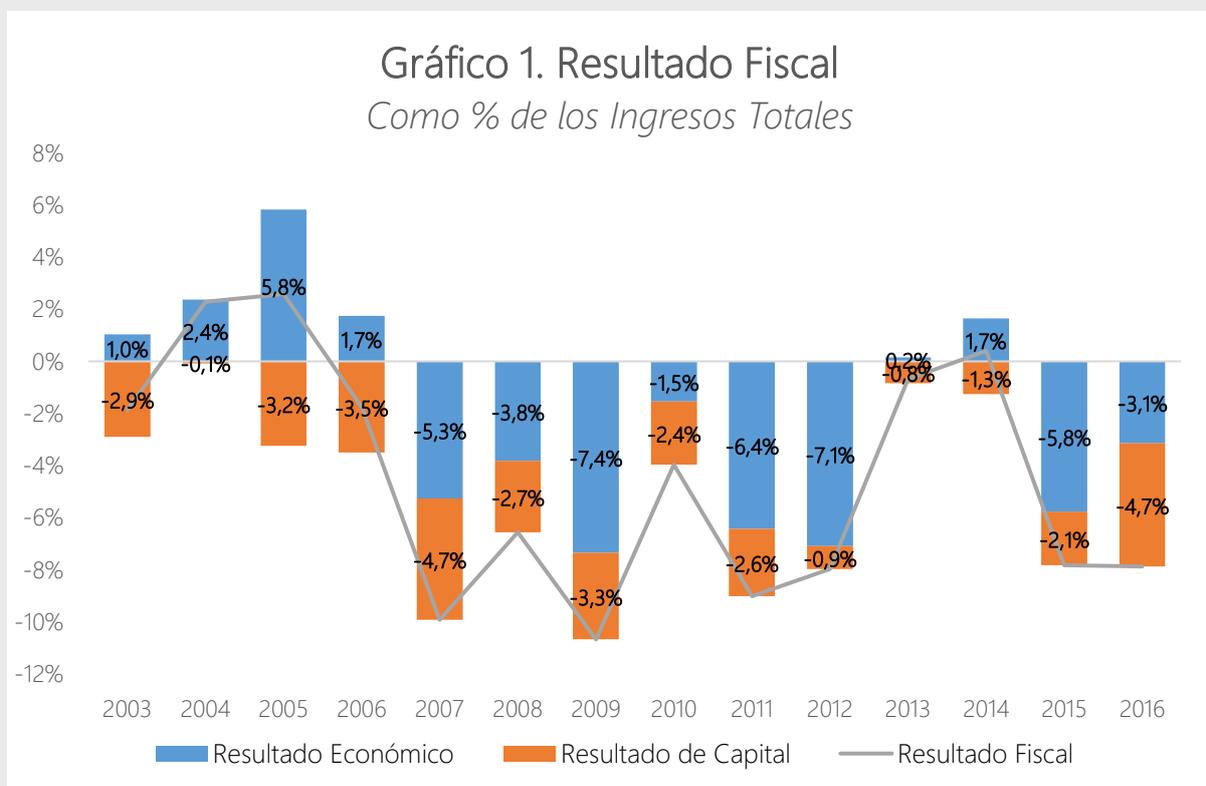
Déficit Fiscal (DF)

-\$31,0 MM

Cierre Fiscal 2016

Durante el año 2016 la Provincia de Buenos Aires (PBA) acumuló un déficit fiscal de -\$31.047 millones, lo que implica un incremento del 44,6% respecto del desequilibrio observado en 2015. Descontada la tasa de inflación, el aumento del déficit fue de +4% real¹. Si se mide en términos de los Ingresos Totales de la PBA, el déficit representó un 7,9%, prácticamente sin cambios respecto del año anterior (el déficit promedio del período 2003-2015 se ubicó en -4,2%, pero con una elevada volatilidad como muestra el Gráfico 1).

El año pasado finalizó con un déficit financiero de -\$31.047 millones para la administración provincial. Medido en términos de los Ingresos Totales, el déficit se ubica en -7,9%, prácticamente el mismo que en 2015. Las transferencias récord del Estado Nacional y la activa colocación de deuda permitieron finalizar el año con relativa holgura en el frente fiscal.



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

Un rasgo central de este resultado fue su cambio cualitativo respecto de los observado en 2015. En efecto, por un lado, se observa un ajuste en los Resultado Económico

¹ A fin de favorecer la comparabilidad con las fuentes oficiales, a lo largo de este informe se utiliza la estimación de inflación estimada por PBA para el año: +38,6% i.a.

(ingresos menos gastos corrientes) equivalente a 2,7 puntos porcentuales², compensado por un aumento del déficit de Capital en una cuantía equivalente. Es decir, la administración provincial busca modificar la estructura de su presupuesto, reduciendo el peso de Salarios y Servicios, pero incrementando los Gastos en Obras Públicas.

Un aspecto no menor que será desarrollado a lo largo de este informe es que en gran medida, este esquema de política fue posible en virtud de las fuertes transferencias que recibió la provincia de parte del Estado Nacional ya que los tributos que tradicionalmente sostienen las arcas provinciales se vieron severamente afectados por la crisis económica. Además de este apoyo, la activa participación en el mercado de capitales permitió no solo financiar el desequilibrio de 2016, sino generar excedentes para encarar el ejercicio 2017.

¿Cómo recauda la Provincia?

Durante 2016, los Ingresos Totales de la PBA se incrementaron un 43,7% anual para totalizar \$394.097 millones, monto equivalente al 13,6% del producto provincial. Descontado el efecto de la inflación, este crecimiento fue de +3,7% anual real. El 98% de este incremento se explica por el aporte de los Ingresos Corrientes, en tanto, el restante 2% provino de los Ingresos de Capital³.

Como muestra el Cuadro 1, el crecimiento en los Ingresos Corrientes se explicó en un 55% por los Tributarios, un 15% por las Contribuciones a la Seguridad Social, un 4% por los No Tributarios y un 25% por las Transferencias Corrientes.

El análisis detallado de las cuentas provinciales indica que el crecimiento real en los recursos se debió fundamentalmente a ingresos extraordinarios ya que los Ingresos Tributarios y las Contribuciones a la Seguridad Social mostraron caídas en el año de -4,3% y -0,8% respectivamente. Llama la atención en particular el magro desempeño de los Ingresos Tributarios, con escaso dinamismo tanto de los de Origen Provincial como los de Origen Nacional. En este sentido, debe observarse que el crecimiento de los ingresos públicos dista por el momento de configurar una sólida posición fiscal.

Los Ingresos Totales de la PBA crecieron un 43,7% en el año. Este incremento se da en un marco donde los Ingresos Tributarios crecieron muy por debajo de la inflación (+32,6%). El notable incremento en las transferencias corrientes de origen nacional (+256%) fue decisivo para las arcas provinciales.

² El ajuste en el Resultado Económico fue aún mayor si se restan de los gastos unos \$11.500 millones que la provincia giró al BAPRO con el objetivo de atender el déficit de su caja previsional para el período 2012-2016. Ver más adelante.

³ Durante los últimos 4 meses del año, el Fondo Federal Solidario impulsó al alza los Ingresos de Capital que aumentaron casi un 40% en el año.

Cuadro 1.

INGRESOS CORRIENTES

En Mill. \$

	2015	2016	Var. %	Contr. al Crec.	Variación sin Inflación
INGRESOS CORRIENTES	268.936	386.062	43,6%	100%	3,6%
TRIBUTARIOS	197.116	261.446	32,6%	55%	-4,3%
Provinciales	118.778	159.221	34,0%	35%	-3,3%
Ingresos Brutos	87.372	114.692	31,3%	23%	-5,3%
Automotores	9.067	13.413	47,9%	4%	6,7%
Inmobiliarios	6.972	10.155	45,7%	3%	5,1%
Sellos	9.330	12.911	38,4%	3%	-0,2%
Otros	6.037	8.050	33,3%	2%	-3,8%
Nacionales	78.338	102.224	30,5%	20%	-5,9%
Coparticipación	48.106	63.550	32,1%	13%	-4,7%
Ley Financiamiento Educativo	21.611	28.357	31,2%	6%	-5,3%
Fondo del Conurbano	650	650	0,0%	0%	-27,8%
Ley IPS	1.698	2.126	25,2%	0%	-9,7%
Otros	6.273	7.541	20,2%	1%	-13,3%
CONTR. A LA SEGURIDAD SOCIAL	48.286	66.409	37,5%	15%	-0,8%
NO TRIBUTARIOS	6.636	11.554	74,1%	4%	25,6%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	16.898	46.653	176,1%	25%	99,2%
Provinciales	5.760	6.971	21,0%	1%	-12,7%
Nacionales	11.139	39.682	256,3%	24%	157,0%

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

Dentro de los Ingresos Tributarios, se destacaron por su mal desempeño:

- (i) En los de *Origen Provincial*: Ingresos Brutos (explicaron 23 puntos porcentuales de los 35 que los Tributos de Origen Provincial contribuyeron a los Ingresos Corrientes) que crecieron un magro 31,3% anual lo que implica una caída real de -5,3% reflejando la debilidad de la actividad económica en la PBA⁴;
- (ii) En los de *Origen Nacional*: Distribución Secundaria (+32,1% anual⁵) y la Ley de Financiamiento Educativo (+31,2%), ambos conceptos que también presentaron considerables caídas en términos reales -4,7% y -5,3% anual.

De este modo, los principales ingresos que usualmente inciden la dinámica de la recaudación provincial estuvieron severamente afectados por el contexto económico general, limitando severamente el margen de acción de la PBA. En efecto, si los

⁴ En 2016, la actividad económica provincial cayó -2,3%. Para un análisis detallado se puede consultar el Informe Mensual N°1.

⁵ Aquí incidieron de forma negativa las reformas en el Impuesto a las Ganancias que instrumentó el Gobierno Nacional.

Ingresos Corrientes se hubiesen expandido al mismo ritmo que los Ingresos Tributarios (+32,6% anual), el déficit financiero de la PBA se habría duplicado para ubicarse en el orden de los \$60.000 millones.

El aporte del Gobierno Nacional a las arcas provinciales fue fundamental para evitar que la merma en la recaudación provincial afectara de modo decisivo la posición fiscal de la gobernación. En efecto, durante 2016 las Transferencias Corrientes de Origen Nacional crecieron \$28.544 millones, es decir un incremento de +157% una vez descontada la inflación. De este modo, las asistencias financieras explicaron por sí solo un 24% del crecimiento total en los Ingresos Corrientes, esto implica un aporte superior al que registraron todos los Ingresos Tributarios de Origen Nacional.

En un orden de magnitud bastante inferior, pero no por eso menos significativo, la administración financiera generó recursos extraordinarios a las arcas provinciales. En particular, los Ingresos No Tributarios crecieron un +74,1% anual y aportaron \$4.918,5 millones adicionales en virtud de los intereses ganados (explican el 60% de este aumento). Básicamente, al tomar deuda en el exterior e invertir parte del producido en Letras del Banco Central (LEBAC), la PBA registró un ingreso financiero.

En conjunto, los ingresos provinciales registran el severo impacto que el contexto recesivo tiene sobre la administración provincial. Sólo la ayuda sistemática del Gobierno Nacional permitió cerrar el año fiscal.

¿Cómo gasta la Provincia?

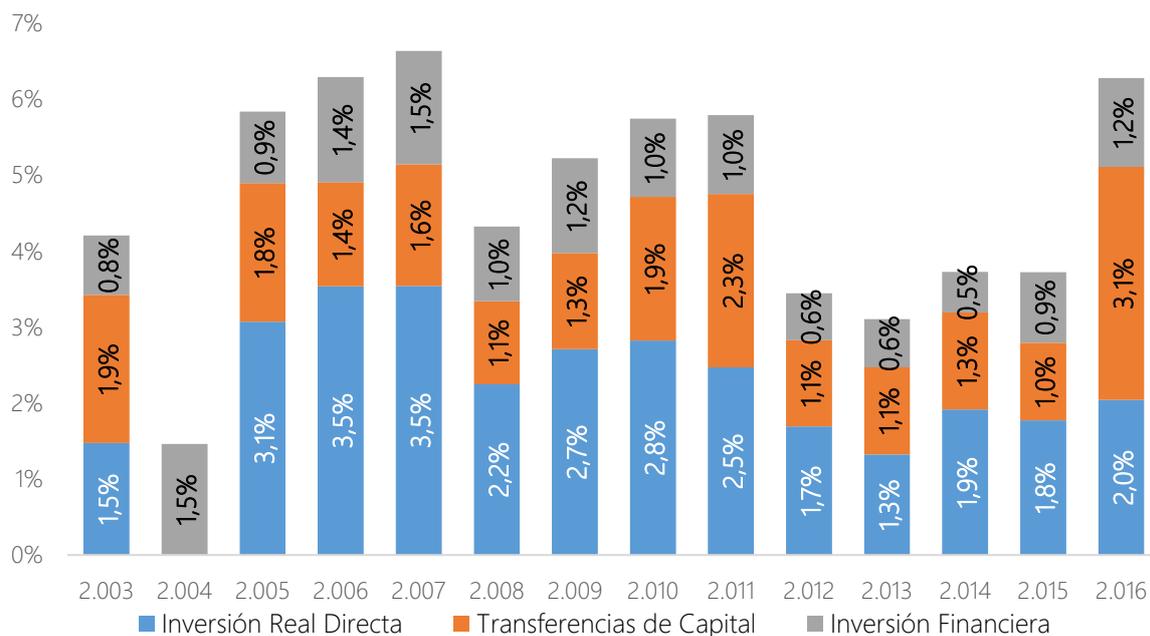
Probablemente el cambio más significativo que observó el perfil de Gasto durante 2016 fue el marcado incremento en las erogaciones de Capital que crecieron un 142% anual, es decir, un 75% si se descuenta la inflación. Como indica el Gráfico 2, esta aceleración en la inversión provincial implicó una participación de 6,3% en el Gasto Total, es decir, el valor más alto en casi una década

Según informó la propia PBA, la aceleración en el Gasto de Capital se concentró en el mes de Diciembre (casi el 70% del todo el gasto anual se ejecutó en los últimos 3 meses del año). Justamente, ese mes la provincia recibió una fuerte asistencia financiera lo que confirma que, en gran medida, el espacio fiscal de la gobernación se explica por el apoyo del Estado Nacional.

El perfil de Gastos de la administración provincial sugiere una clara vocación política de reducir el peso del gasto corriente (empleo público y servicios sociales) para otorgar un mayor espacio al gasto de capital que registró un aumento de 142% y alcanzó los \$26.701 millones. Se advierte el 75% este total es de uso discrecional para el Estado provincial.

Gráfico 2. Gastos de Capital

Como % del Gasto Total



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

Las Transferencias de Capital registraron un importante incremento de +330,9% anual en 2016 (unos \$10.000 millones por sobre 2015) y fueron el rubro de mayor crecimiento en los Gastos de Capital.

Dentro de esta partida, el Fondo para Infraestructura Municipal (FIM) ejecutó gastos por un total de \$5.270,9 millones, fundamentalmente en obras viales y de saneamiento, mientras que el Fondo Federal Solidario (FFS) coparticipó a los municipios un total de \$1.304,9 millones, es decir, un -5,9% respecto 2015 (sin contar inflación) acusando la reducción en derechos a la exportación que estableció el Gobierno Nacional⁶.

Cabe mencionar que, de este modo, el 25% del Gasto de Capital Total fue girado a las administraciones municipales mediante el uso de estos Fondos, lo que implica que cerca del 75% de la Inversión Pública tuvo un uso discrecional por parte del Estado Provincial.

Por otra parte, la Inversión Real Directa (IRD) creció un 66% en el año (+19% si se descuenta el aumento de precios) y la Inversión Financiera un 88% (+31% en términos

⁶ En total ambos fondos sumaron \$6.576 millones, es decir, un 25% del Gasto de Capital total. De acuerdo al Presupuesto 2017, la PBA estima un Gasto de Capital por \$43.848 millones. De mantenerse la proporción observada en 2016, los municipios recibirían en conjunto unos \$10.800 millones para inversión por el FIM y el FFS.

reales) apuntalada por transferencias a empresas públicas provinciales: \$1.468 millones al CEAMSE, \$802 millones a ABSA y \$937 millones a Centrales de la Costa.

La contracara de este incremento en las inversiones de la provincia, fue un fuerte ajuste en las partidas vinculadas al Gasto Corriente. Si bien el mismo registró un alza de 40% en el año, 4pp de este incremento responden a una transferencia por \$11.507 millones realizada al BAPRO con el objetivo de cubrir el déficit en su caja previsional del período 2012-2016. Sin este efecto, el Gasto Corriente aumentó un 36% en términos nominales lo que implica una caída de -2% en términos reales.

Cuadro 2.

GASTOS CORRIENTES

En Mill. \$

	2015	2016	Var. %	Contr. al Crec.	Variación sin Inflación
GASTOS CORRIENTES	284.756	398.443	40%	100%	1%
GASTOS DE CONSUMO	165.302	217.427	32%	46%	-5%
Personal	147.830	198.343	34%	44%	-3%
Bienes de Consumo	17.472	19.084	9%	1%	-21%
INTERESES	9.874	15.963	62%	5%	17%
PRESTACIONES DE LA SEG SOCIAL	50.006	69.835	40%	17%	1%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	59.569	95.203	60%	31%	15%
OTROS	6	16	161%	0%	88%
Memos: Gasto Corriente s/caja BAPRO	284.756	386.936	36%		-2%

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

La mayor parte de este ajuste se concentró en el Gasto en Personal (ver el Apartado 1) que registró un incremento de 34% en el año y fundamentalmente, en el gasto de Bienes de Consumo con un aumento nominal de solo 9% anual. Por otra parte, la partida de mayor crecimiento en 2016 fueron los intereses de la deuda con una variación de +62%, totalizando en el año \$15.963 millones.

Las Transferencias Corrientes crecieron un 60%, aunque parte importante del aumento se explica por el giro a favor del BAPRO antes mencionado. Sin este efecto, esta partida creció un 41%, es decir, +1% sin contar la inflación. Cabe mencionar que dentro de esta partida se encuentran el Servicio Alimentario Escolar (SAE), el Plan Más Vida, Tercera Edad y Envión, entre otros.

En conjunto, el Gasto ejecutado durante 2016 muestra una importante priorización de la obra pública por sobre los gastos corrientes, fundamentalmente los de consumo, pero también aquellos vinculados a políticas sociales.

Apartado 1: Una estimación del salario provincial

De acuerdo al último presupuesto presentado, en 2016 la administración registró un total de 586.469 agentes en la plata provincial, a los cuales destinó un Gasto en Personal de \$198.343 millones. Es decir, un salario promedio de \$26.015 mensual por empleado (incluyendo aguinaldo y aportes y contribuciones).

Este valor implica que en 2016 el salario promedio provincial creció un 23,1% nominal, que descontada la inflación da lugar a una caída de -11,2% real. Para 2017, la PBA presupuestó un incremento de +22,8% en el salario promedio (no se presupuestaron cambios de magnitud en la planta de personal), lo que dada la dinámica nominal observada a la fecha implicaría, como mínimo, consolidar la caída del año pasado.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Presup 2017
Educación	296.629	301.443	311.795	311.803	314.163	325.908	328.454
Seguridad	86.225	86.213	84.614	85.624	92.849	120.745	121.450
Salud y Acción Social	48.785	51.984	50.133	50.472	53.845	64.792	64.593
Justicia	27.753	28.403	29.198	29.198	29.643	31.863	31.863
Resto	39.635	40.824	48.643	47.274	47.393	43.161	40.756
A. Empleados Provinciales*	499.027	508.867	524.383	524.371	537.893	586.469	587.116
B. Gasto en Personal (GP) mill \$	46.727	59.030	72.908	98.236	147.830	198.343	243.753
C. GP / Empleados pesos por año**	93.635	116.004	139.036	187.341	274.832	338.198	415.170
D. Salario Mensual Promedio (Incl. Aguinaldo y Aportes y Contribuciones)***	7.203	8.923	10.695	14.411	21.141	26.015	31.936

* Se corresponde con los cargos autorizados por la Ley de Presupuesto vigente para cada ejercicio y no con cargos efectivamente ocupados. Los datos provienen de las planillas anexas "Resumen del número de cargos" y "Resumen de horas cátedra" que forman parte de las leyes de presupuesto de cada año.

** C es igual a $(B \times 1.000.000) / A$

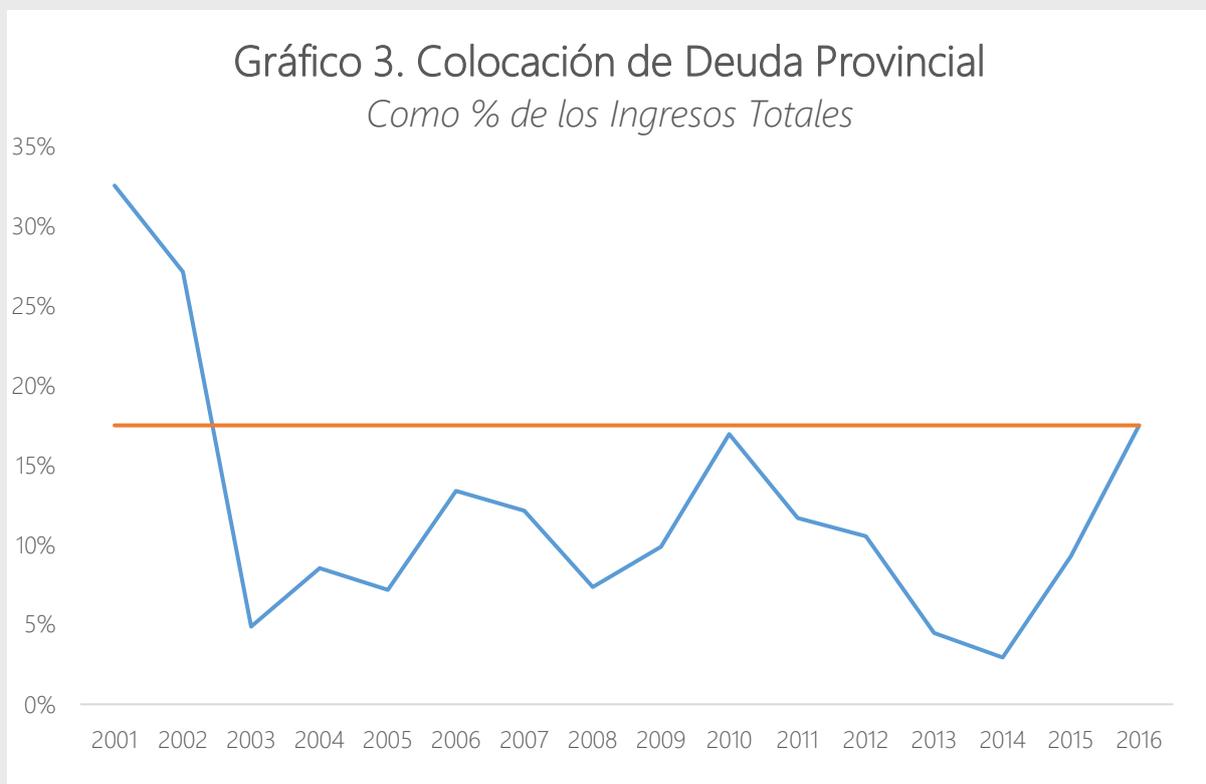
*** D es igual a $C/13$

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

¿Cómo se financia Provincia?

Además del sostenido aporte realizado por el Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires debió recurrir al mercado privado de capitales de forma regular a fin de sostener el programa fiscal. En efecto, 2016 marcó un récord de colocación de deuda pública provincial por un total de \$68.915 millones (+171% anual). Este monto equivale al 17,5% de los Ingresos Totales provinciales, valor que no se alcanzaba desde la crisis de 2001-2002⁷.

Durante 2016 se colocaron \$68.915 millones de nueva deuda pública. Prácticamente, \$6 de cada \$10 de la nueva deuda, es externa. Este endeudamiento junto con las transferencias de origen nacional permitió cerrar el 2016 con importantes excedentes financieros a favor de la provincia.



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

La mayor parte de este financiamiento provino de los mercados internacionales donde se colocó el 62,4% del total de los pasivos emitidos⁸. La deuda emitida en el mercado

⁷ En esos años, la emisión de Patacones contabilizaba como endeudamiento provincial.

⁸ Si bien la PBA destacó una baja en la tasa promedio de sus colocaciones, llamó la atención una emisión realizada en marzo de 2016, días antes de que el Gobierno Nacional formalice el acuerdo con los Fondos Buitres, donde la administración provincial aceptó pagar una tasa de 9,375% por colocar USD 1.250 millones. Estas tasas cayeron luego del mencionado acuerdo.

local representó un 27,1% del total (principalmente, \$8.000 millones para pago a proveedores, unos \$7.000 millones en letras y otros \$3.700 millones en bonos), mientras que también se registró un préstamo por \$6.207 millones de ANSES en marco del convenio firmado por la restitución del 15% a las provincias.

Teniendo en cuenta que las amortizaciones de deuda se ubicaron en \$16.377 millones, se estima que la PBA finalizó el año con recursos financieros excedentes por unos \$43.700 millones entre Recursos Afectados e Inversiones Financieras, esto implica casi \$30.000 millones más que lo observado en 2015. En particular, las inversiones financieras cerraron el año en \$33.974 millones, un monto equivalente a todo el déficit fiscal estimado para todo 2017.