

PRESUPUESTO 2018

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
BUENOS AIRES (IDESBA)

STELLA MALDONADO

Equipo de investigación: Gastón Ghioni, Paula Belloni, Mariana Fernández Massi y Joaquín Lazarte

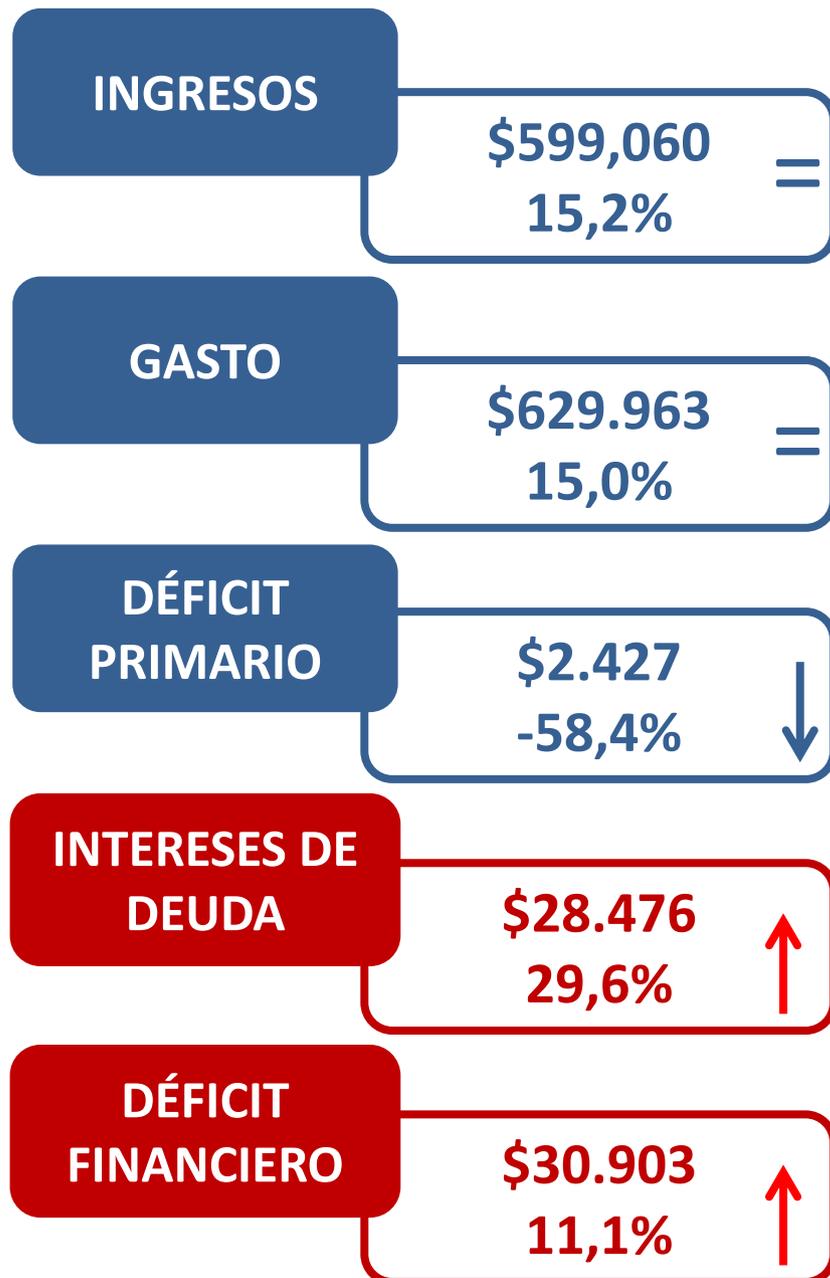
Noviembre 2017



- El gobierno de la Provincia de Buenos Aires envió a la legislatura el proyecto de Presupuesto 2018. Con estimaciones de ingresos en \$599,060 millones (+15,2%), de gastos en \$629.963 millones (+15,0%) y una inflación proyectada del 15,7%, el presupuesto del próximo año propone un congelamiento presupuestario.
- La lógica a través de la cual el gobierno de María Eugenia Vidal intenta reducir el déficit fiscal desde 2016 implica limitaciones en el gasto público. Por un lado, las decisiones de gasto se fijan por debajo de la evolución de ingresos (15,0% versus 15,2% en 2018). En un año en el que las reformas impositivas significarían una pérdida de ingresos tributarios provinciales, esa forma de techo al gasto se agudiza. Por otro lado, la evolución del gasto se proyecta por debajo de la inflación (15,0% versus 15,7%), por lo que también hay una reducción del gasto en términos reales y/o de poder adquisitivo.
- Los trabajadores estatales serán los principales afectados. Al proyectar una tasa de inflación baja (15,7%) mientras se ata la evolución de gasto en personal por debajo de dicha variación (en 14,6%), el gobierno provincial intenta una vez más poner un techo a las paritarias estatales. Estos también sufrirían precarización de su trabajo, ya que el proyecto de presupuesto 2018 propone un cambio en la composición de la planta estatal: se reduce la permanente y se compensa con trabajo temporario.
- Además de las limitaciones al gasto público, también hay reasignaciones y desplazamientos regresivos en su composición. La política de enorme endeudamiento llevada adelante por el gobierno provincial desde 2016 –que duplicó la deuda en los primeros 18 meses de gobierno– implica un enorme costo por servicios de deuda. Tan sólo en 2018 estos se incrementan un 29,6% interanual y alcanzan los \$28.546 millones, equivalente al 17,2% del presupuesto en Educación, el 70,6% de Salud y el 174,0% de Desarrollo Social. De este modo, los intereses pasarán del 2,9% del gasto total en 2015 al 4,5% en 2018. Como contrapartida, áreas clave para la mayoría de los bonaerenses, como educación, salud y desarrollo social, han perdido gravitación durante dichos años, encontrándose así en una situación de estancamiento y/o retracción como prioridades políticas del desarrollo de la provincia. Desde 2015 Educación, que es el organismo más grande de la provincia, cayó 7,7% en términos reales.

- La reducción de ingresos que implica la reforma impositiva 2018, sumadas al enorme costo de la deuda pública provincial y al vencimiento de deuda de corto plazo asumida en estos años, hace que la provincia requiera endeudarse en, como mínimo, \$74.396 millones. La propia dinámica de espiral o bola de nieve del endeudamiento a partir de su diminuto impacto en infraestructura para el desarrollo provincial desde 2016, hacen que en 2018 el 82,6% de esos recursos se destinen a servicios de la deuda y amortizaciones, quedando para inversiones tan sólo un 17,4%. En línea con los dos años previos, en un contexto de liberalización financiera y de tasas de interés internas altas, es probable que esos recursos se utilicen mayoritariamente para inversiones financieras y no priorizando la obra pública.
- La reforma impositiva que se propone para 2018 pretende bajar la presión impositiva a los sectores productivos a través de la reducción de las alícuotas de Ingresos Brutos (IIBB) en ciertas actividades. En lugar de trasladar la reducción a precios, es posible que los productores retengan el beneficio para incrementar su rentabilidad: es decir se cambia impuesto por ganancia empresaria. Aprovechando el gran crecimiento de viviendas en los últimos años, la pérdida de recursos por IIBB se compensa gravando en mayor medida la propiedad urbana, pero las modificaciones implementadas en este sentido y los topes impuestos hacen que se termine por desfinanciar al Estado provincial y, en consecuencia, restringe el gasto público que repercute en la mayoría de los bonaerenses.

En millones de pesos y variación interanual (en%):



✓ Siguiendo en la línea de 2016 y 2017, el proyecto de presupuesto 2018 propone un **congelamiento presupuestario**. Esto significa que tanto el gasto como los ingresos se ajusten acorde a la evolución estimada de los precios de cada año (15,7%).

✓ Esta política presupuestaria de la Provincia está en sintonía con los objetivos del gobierno Nacional, tal como lo expresa el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal presentado en el Congreso de la Nación.

✓ El **ajuste** con el cual se pretende **bajar el déficit** consiste en que el gasto crezca en términos nominales por debajo del crecimiento de los ingresos. De esta manera, en 2018 el déficit primario (es decir, previo al pago de intereses) se reduce un 58,4% respecto al año anterior.

✓ Sin embargo, esto se ve compensado por el **monto creciente** destinado en el pago de **intereses de la deuda**. Este es el rubro que más crece en el presupuesto del año próximo, con una variación interanual del 29,6%. Por lo cual, el déficit financiero tras el pago de intereses se incrementa en un 11,1% interanual.

	MONTO (EN MILLONES)	VARIACIÓN % REAL
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	\$120.176	-6,8%
SEGURIDAD Y DEFENSA	\$77.868	-3,7%
SERVICIOS SOCIALES	\$377.105	1,5%
SERVICIOS ECONÓMICOS	\$26.269	-3,5%
INTERESES DE DEUDA	\$28.546	12,3%

✓ Aun en el improbable escenario de inflación estimada en el Presupuesto provincial (15,7%), la mayoría de las finalidades sufren ajustes en términos reales. La excepción es el **pago de los intereses de la deuda** (+12,3% interanual).

✓ La política de endeudamiento llevada adelante por el gobierno provincial hizo que desde 2015 la deuda se haya duplicado (Ver [Informe IDESBA Deuda pública en la provincia de Buenos Aires](#)). Así, en un contexto en el que se le pone techo al gasto provincial atándolo a la rígida evolución de los ingresos, estos van desplazando y limitando la utilización de los recursos en áreas clave.

✓ Más allá de la relevancia en términos discursivos por parte del actual gobierno provincial, servicios sociales proyecta un crecimiento levemente superior a la baja inflación proyectada con un incremento real del 1,5% (17,5% versus 15,7% en términos nominales), por lo que probablemente sufra una retracción en términos reales para el próximo año.

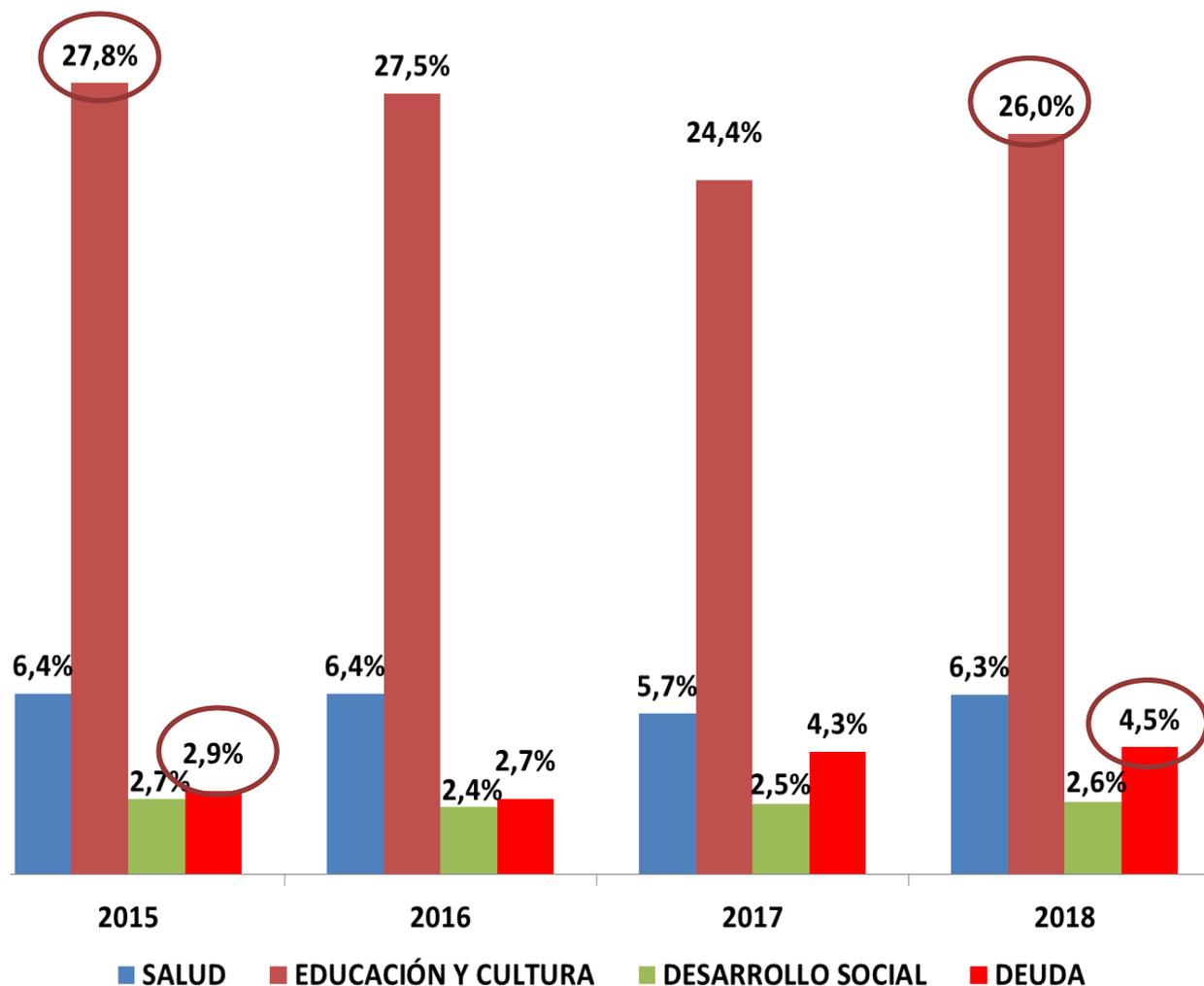
✓ Ciertas áreas clave por su incidencia en la calidad de vida de la mayoría de los bonaerenses han venido perdiendo participación en el presupuesto provincial desde 2016. Tras un año de importantes recortes presupuestarios como fue el 2017, los incrementos nominales en 2018 no son suficientes para alcanzar la situación de 2015.

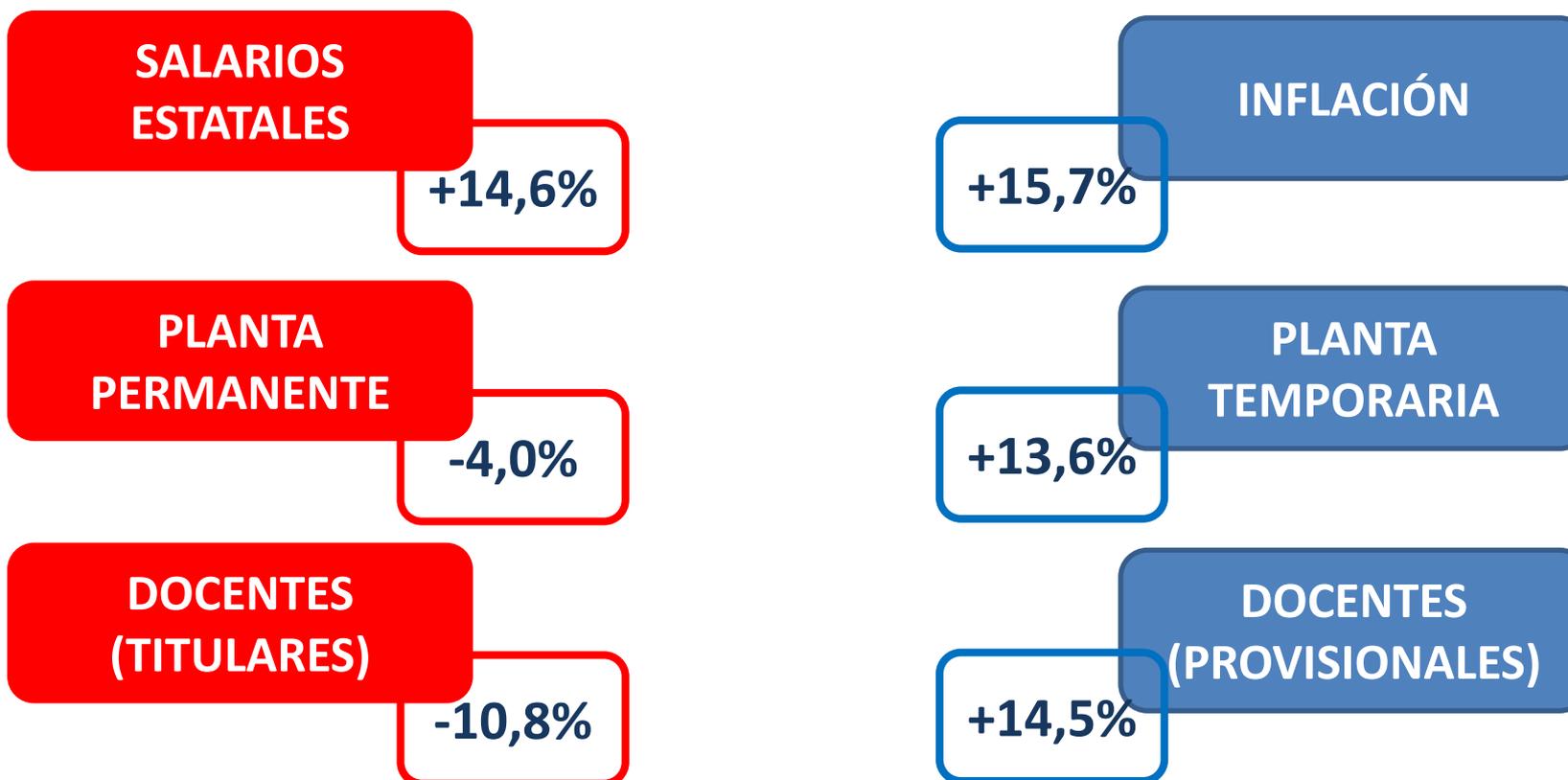
✓ La participación de la Dirección General de Cultura y Educación en el gasto total pasó del 27,8% en 2015 al 26,0% en 2018: perdió 1,8pp. de gravitación. Para mantener dicha participación se requieren \$30.357 millones. La pérdida también se dio en términos reales al caer un 7,7% en igual período.

✓ En el improbable escenario de que se verifique la tasa de inflación estimada en el presupuesto provincial (15,7%) áreas como los Ministerios de Salud y Desarrollo Social tendrían una leve suba interanual, pero esta no es suficiente para equiparar lo perdido desde 2015.

✓ El pago de intereses de la deuda, en cambio, pasa de representar el 2,9% del gasto total en 2015 al 4,5% en 2018.

PARTICIPACIÓN EN EL GASTO TOTAL POR JURISDICCIONES Y ORGANISMOS CLAVE Y SERVICIOS DE DEUDA. 2015-2018 – (en porcentajes)

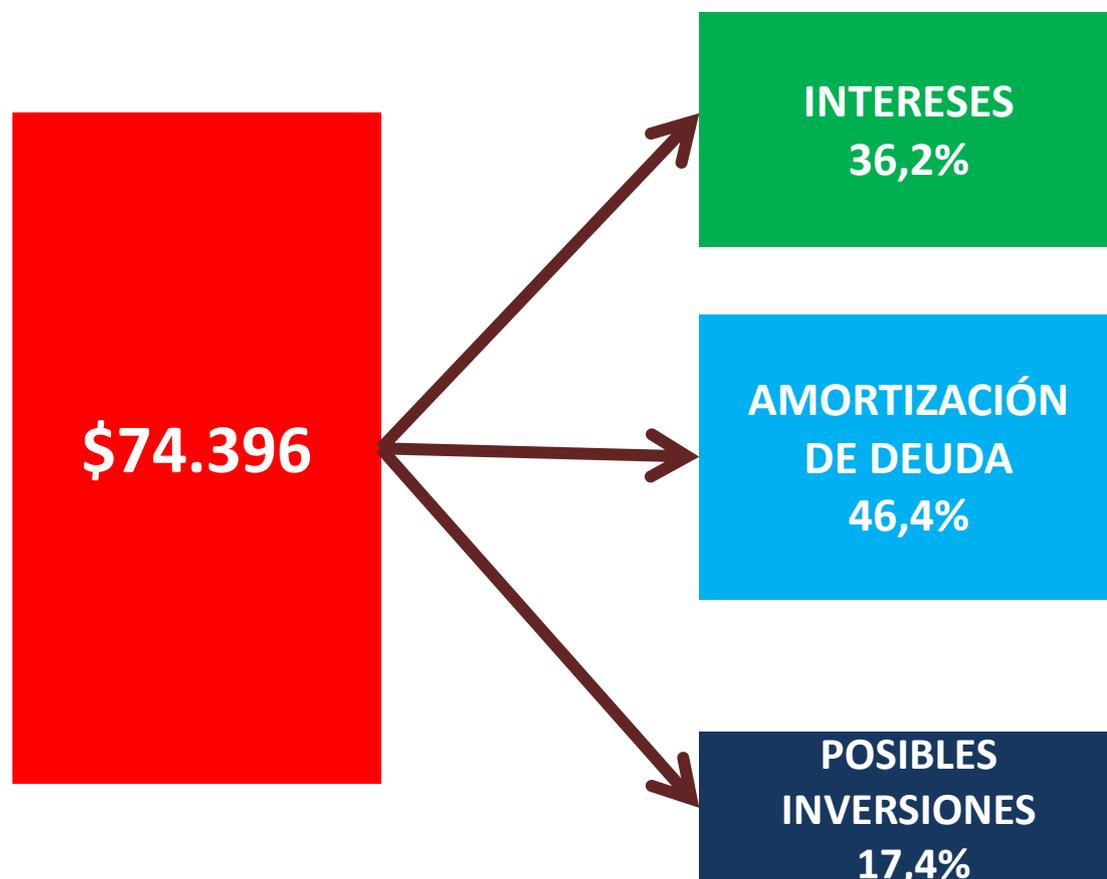




Fuente: elaboración propia en base a ley de presupuesto 2017 y proyecto presupuesto 2018.

- ✓ El monto de gasto para personal prevé un incremento nominal anual del 14,6%, el cual se encuentra incluso por debajo de la baja inflación proyectada (15,7%). Al estimar una tasa de inflación baja y atar la evolución de gasto en personal a dicha variación, por tercer año consecutivo el gobierno provincial intenta poner un **techo a las paritarias estatales**.
- ✓ A su vez, continuando con el congelamiento de la planta estatal de 2017, en 2018 el gobierno propone reducir levemente la cantidad de trabajadores del estado bonaerense (-0,3%) con un cambio en su composición que implica un **deterioro en las condiciones de trabajo**: se reduce un 4,0% la planta permanente y se incrementa el personal temporario un 13,6%. Esto se da en mayor medida en los **docentes**, ya que los cargos titulares se reducen un 10,8% interanual, mientras los cargos previsionales se incrementan un 14,8%.

MONTO DE ENDEUDAMIENTO PROVINCIA DE BS. AS, PARA EL EJERCICIO 2018 - (EN MILLONES Y PORCENTAJES)

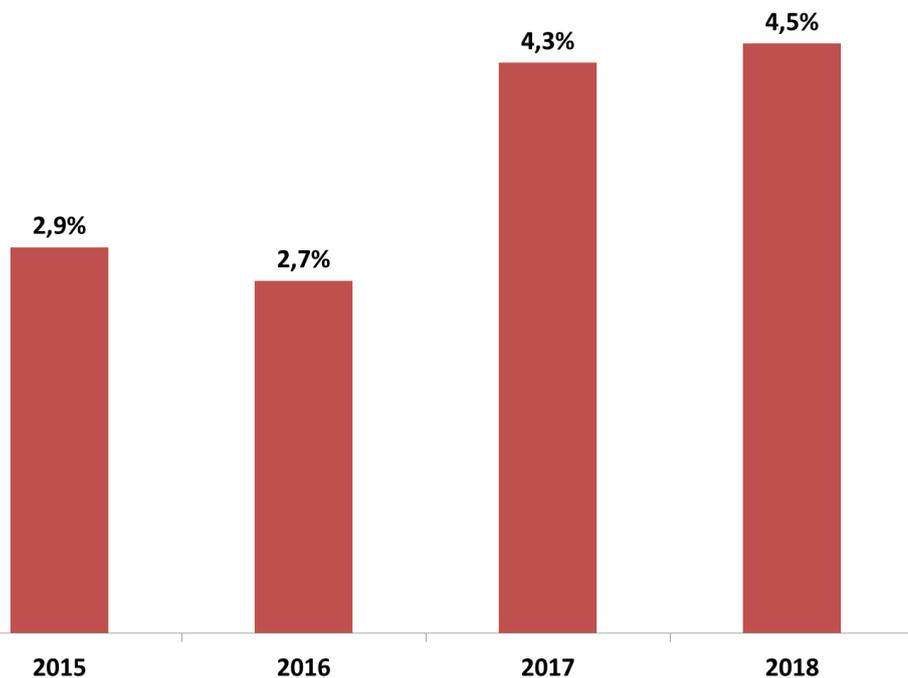


Fuente: elaboración propia en base a Proyecto Presupuesto 2018.

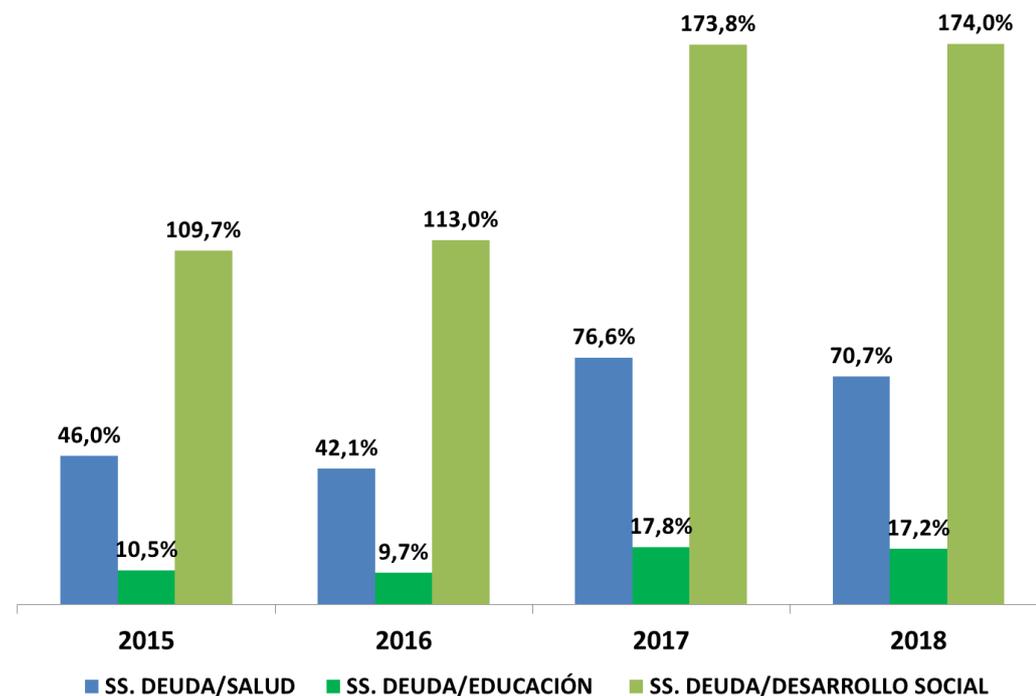
- ✓ Dado que el proyecto de presupuesto 2018 abre la posibilidad de inversiones bajo contratos de Participación Público-Privada, probablemente la obra pública se realice en buena medida mediante este mecanismo y los bonaerenses tengamos que pagar para acceder a dichos servicios.

- ✓ La baja de ingresos por la reforma impositiva y los cuantiosos vencimientos de deuda y sus intereses hacen que en el proyecto de presupuesto 2018 se prevea un endeudamiento de, cómo mínimo, \$74.396 millones de pesos.
- ✓ Por la dinámica de espiral creciente que ha tenido el proceso de enorme endeudamiento provincial desde 2016 y su baja incidencia en el desarrollo productivo, cerca de la mitad de la deuda pública que se tome se deberá usar para amortizaciones de deuda (\$ 36.077 millones, 46,4%). A su vez, los intereses representan un 36,2%.
- ✓ Por lo tanto, en 2018 la mayor parte de la deuda pública provincial (82,6%) se agotará en amortizaciones e intereses. Tal situación está lejos de lo proclamado por el Ejecutivo provincial en el Mensaje del Presupuesto cuando sostiene que «*toda la deuda contraída es para financiar gasto de capital*».
- ✓ En 2018 sólo un 17,4% del endeudamiento quedaría disponible para inversiones. En un contexto de liberalización financiera y altas tasas de interés internas, desde 2016 hasta el primer semestre de 2017 las inversiones financieras primaron sobre las en infraestructura (las primeras representaron el 68,1% de los recursos disponibles para inversión, y 30,6% de la deuda tomada).

RELACIÓN SERVICIOS DE LA DEUDA SOBRE EL GASTO TOTAL, 2015-2018 - (en porcentajes)

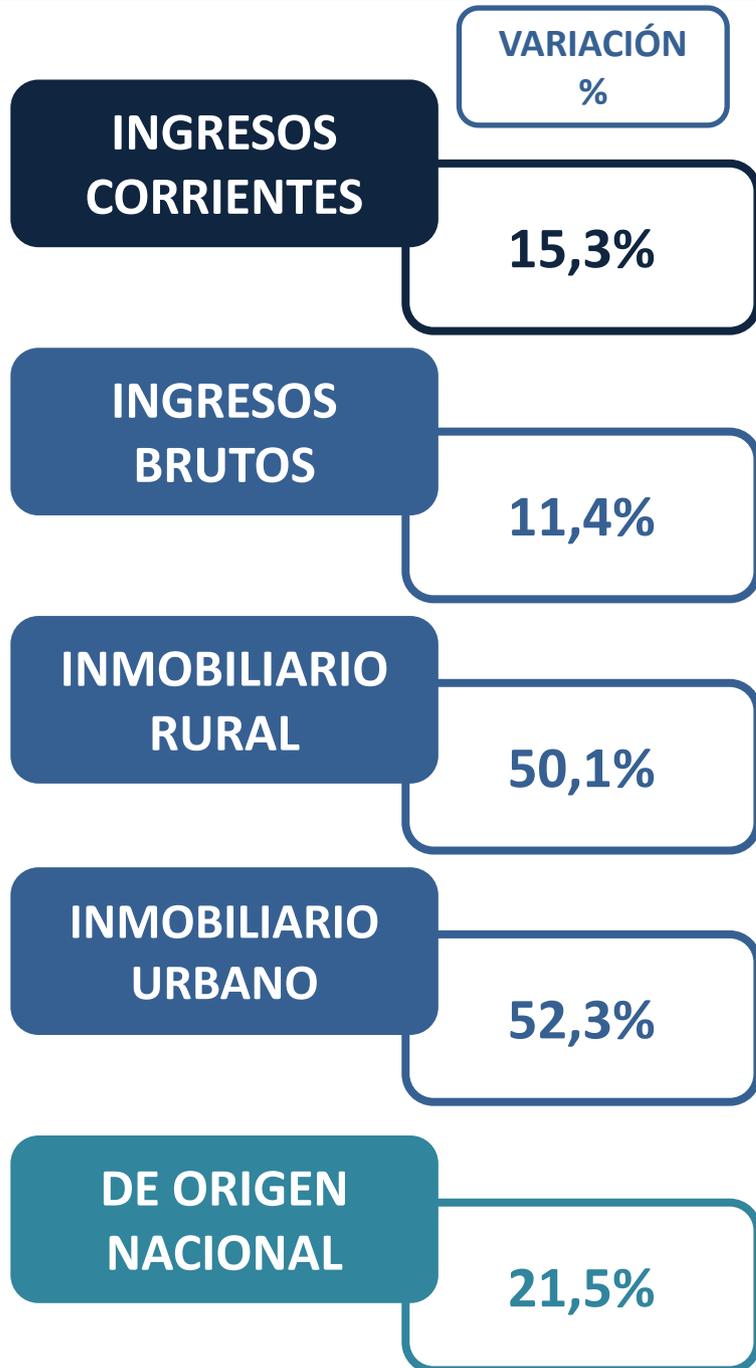


RELACIÓN SERVICIOS DE LA DEUDA RESPECTO A MINISTERIOS DE SALUD, DESARROLLO SOCIAL Y DIRECCIÓN DE CULTURA Y EDUCACIÓN, 2015 y 2018 - (en porcentajes)



- ✓ Los intereses de la deuda tienen cada año un mayor peso sobre el gasto total, ganando participación respecto a otros organismos y ministerios. En el presupuesto para el año próximo representan un 4,5% del gasto, cuando en 2015 era solo el 2,9%.
- ✓ En relación a lo destinado al Ministerio de Salud, en 2015 los intereses equivalían al 46,0% y en 2018 pasa a ser el 70,7%. Comparado con el presupuesto de la Dirección de Cultura y Educación, este pasa del 10,5% al 17,2% en el mismo período. Y en el caso de Desarrollo Social del 109,7% al 174,0%

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda y Proyecto Presupuesto 2018.



- ✓ En sintonía con la Ley de Responsabilidad Fiscal propuesta por el Gobierno Nacional, la Provincia pretende llevar adelante una Reforma Impositiva.
- ✓ El objetivo es **bajar la presión impositiva especialmente en aquellos gravámenes aplicados a los sectores productivos.**
- ✓ Los principales cambios son: una baja en las alícuotas de ciertas actividades en Ingresos Brutos (IIBB), en especial aquellas ligadas al agro, industria y construcción. Como contrapartida se aumenta la incidencia del Impuesto Inmobiliario Urbano y, en menor medida, el Rural. Incluyendo en ambos casos topes en relación a los incrementos que pudieran resultar en relación al impuesto en 2017 (por escalas entre el 40-75% en el primer caso y del 60% en el segundo). La recaudación resultante es menor a la que se obtendría con la estructura impositiva actual.
- ✓ En IIBB se establece alícuota 0% en agro en los casos en los cuales las facturaciones sean menores a los \$52.000 millones, lo cual mejora la progresividad del impuesto en ese segmento. Tal como ha sido mencionado, esto no se replica en el Inmobiliario Rural, al que se le aplica un tope del 60% independientemente de la valuación fiscal.
- ✓ Así el gobierno **traslada** parte de la **carga impositiva** del sector **productivo** a aquellos impuestos que gravan la **propiedad**, en especial la urbana ante el gran crecimiento de viviendas en los últimos años, y **desfinancia al Estado provincial** y, en consecuencia, limita el gasto público.

✓ De este modo, la reforma impositiva implica una **menor carga para los sectores productivos** que muy probablemente la trasladen **incrementando sus ganancias empresarias**, con un nulo impacto en la baja de precios.

PRINCIPALES MODIFICACIONES PROPUESTA REFORMA IMPOSITIVA 2018

Principales modificaciones	
Ingresos Brutos	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción alícuota actividades vinculadas al agro: del 4% a 1,75%. -Reducción alícuota actividades vinculadas a la industria: del 4% a 1,5%. -Reducción alícuota construcción: del 4% al 3%. -Alícuota 0% en agro con facturaciones menores a los \$52.000 millones.
Sellos	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción de la alícuota en la compra-venta inmuebles: del 3,6% al 2,0%. -Eximición del pago en las viviendas únicas, familiares y de ocupación cuya valuación sea inferior a \$962.000. -Reducción de la alícuota en la compra-venta automotores: del 3,0% al 2,5%.
Inmobiliario Urbano	<ul style="list-style-type: none"> -Actualización de valores por metro cuadrado de la planta urbana edificada y baldía según el revalúo que realizó ARBA en 2016, pero procurando que no sean incrementos desmesurados. -Nuevas escalas acordes a la valuación con reducciones en las cuotas fijas y alícuotas. -Límites de aumento al impuesto en relación al 2017, entre el 40-75% en planta urbana y 50-100% en la baldía según escalas de valuación. -Eximición a jubilados y pensionados propietarios de inmuebles con valuaciones inferiores a \$5.000.000 que cumplan con el art. 177 del Código Fiscal.
Inmobiliario Rural	<ul style="list-style-type: none"> -Nueva escala de alícuotas. - Límite de aumento al impuesto en relación al 2017, del 60% sin diferenciaciones por tramo de valuación fiscal. -Incremento del coeficiente de base imponible del 0,5% al 0,75%. -Autorización de bonificaciones especiales que no superen el 25-30% del impuesto total.

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2017 y proyecto Presupuesto 2018.

