

**ANÁLISIS DE LA LEY DE PRESUPUESTO
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PARA EL EJERCICIO 2013**

Noviembre, 2012

Índice

Introducción.....	3
1. Actualización del Presupuesto 2012.....	4
1.1 Recursos	4
1.2 Gastos.....	4
1.3 Resultados.....	6
2. Análisis de la Ley de Presupuesto 2013.....	7
2.1 Pautas macroeconómicas, salariales y previsionales.....	7
2.2 Recursos	8
2.2.1 Reformas impositivas	8
2.2.2 Recursos de origen provincial y nacional	9
2.3 Gastos.....	11
2.3.1 Principales políticas del 2013	11
3.1.2 Gastos por su naturaleza económica	12
3.1.3 Gastos por jurisdicciones	14
2.4 Resultados.....	15
2.5 Financiamiento.....	17
2.6 Principales disposiciones del articulado.....	18
3. Comentarios finales.....	18
Anexo: Estimación de gastos tributarios.....	20

Introducción

El Centro de Estudios de la ASAP presenta el informe sobre la Ley de Presupuesto de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires para el ejercicio 2013, aprobada por ambas cámaras de la legislatura a inicios del mes de noviembre.

El presupuesto de la Provincia de Buenos Aires merece una atención especial, tanto por su impacto en la población bonaerense como por su magnitud y participación en el Presupuesto del Sector Público Consolidado de Argentina. La Provincia de Buenos Aires concentra no sólo el 38,9% de la población del país, sino también el 35,3% del PBI¹. Los gastos previstos en el Presupuesto 2013 representan el 22,1% de los gastos del presupuesto de la Administración Pública Nacional y, de esta manera, el presupuesto bonaerense es el de mayor relevancia a nivel provincial.

Este informe tiene por objetivo analizar los lineamientos generales dispuestos por la Ley de Presupuesto 2013, en términos de recursos, gastos, resultados y financiamiento, así como relevar las políticas públicas que tendrán mayor impacto en las cuentas públicas (salariales, previsionales, municipales, impositivas, etc.).

En la primera sección se analizan las actualizaciones que realizó el Poder Ejecutivo Provincial al presupuesto 2012 en materia de recursos, gastos y resultados y la proyección de cierre del ejercicio, comparándola con el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2012. Por su parte, en la segunda sección se presentan los principales lineamientos de la ley de presupuesto 2013, en términos de pautas macroeconómicas, políticas con mayor incidencia presupuestaria, recursos (de origen provincial y nacional), gastos por su naturaleza económica y jurisdicciones, resultados, y financiamiento, así como las disposiciones más relevantes del articulado. En la tercera sección se presentan los comentarios finales y, por último, el Anexo contiene un detalle de los Gastos Tributarios que dispone el presupuesto.

El análisis se efectúa en base al Mensaje, articulado y planillas anexas a la ley de presupuesto sancionada por la Legislatura de la Provincia a inicios del mes de noviembre del corriente, y con información sobre la ejecución presupuestaria del año 2012 publicada por la Contaduría General de la Provincia².

¹ Datos correspondientes al año 2010 (INDEC y Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia).

² <http://www.cgp.gba.gov.ar/Presupuestaria/Estados.aspx?Ejec=2012>

1. Actualización del Presupuesto 2012

1.1 Recursos

En el Mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto 2013 se amplían los recursos totales por \$ 5.192 millones (Ver **Cuadro N°1**). De esta manera, los recursos previstos para el cierre del ejercicio en curso superan en 4,8% a los vigentes y 5% a los iniciales. Cabe destacar que el aumento está concentrado en los recursos corrientes, mientras que se estima una caída del 7,7% (\$ 318 millones) en los recursos de capital, debido a la menores transferencias del Gobierno Nacional en concepto del Fondo Federal Solidario.

La actualización de los recursos responde, principalmente, a las mayores Contribuciones a la Seguridad Social que registran un aumento del 21,9% (\$ 3.659 millones) respecto a los recursos vigentes. Por el contrario, los recursos tributarios, tanto de origen provincial como nacional, presentan una contracción del 0,4% y 2,4% respecto a los vigentes, respectivamente, en respuesta a la desaceleración registrada en el nivel de actividad económica durante el primer semestre. En particular, la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISIB) descenderá \$ 192 millones. No obstante, se prevé una mayor recaudación del Impuesto Inmobiliario (9,4%) y Automotor (5,6%), producto de la reforma tributaria aprobada en el mes de mayo del 2012.

1.2 Gastos

En relación a los gastos, el Mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto 2013 establece una actualización y ampliación por \$ 5.293 millones. Por tales motivos, el cierre previsto para el presupuesto del año en curso supera en 4,5% al vigente y 6,9% al inicial. En primer lugar, el aumento está concentrado en los gastos corrientes, y se explica por la incidencia de los aumentos salariales y previsionales que registran un aumento del 13,5% y 26%, respectivamente, sobre el presupuesto vigente. La rigidez presupuestaria que generan dichas partidas se manifiesta en que representan el 64,6% del gasto total³. En cambio, se prevé una significativa contracción del 29,2% en los gastos de capital (\$ 2.514 millones) y, en menor medida, un recorte del 32,1% en los intereses (\$ 1.595 millones), 11,2% en los bienes y servicios (\$ 919 millones) y 3,5% en las transferencias corrientes (\$ 944 millones). Estas últimas involucran, principalmente, a los municipios y personas físicas. Esto indica que, ante la desaceleración en los recursos tributarios, el

³ Si se agregan las transferencias corrientes, que incluyen a los municipios, el ratio aumenta al 86,2%.

gobierno planteó, principalmente, un ajuste en la obra pública y, en menor medida, en el gasto en intereses, bienes y servicios y transferencias, a los efectos de poder afrontar los mayores gastos derivados por los aumentos salariales y previsionales.

CUADRO N°1
ESTIMACIÓN DEL CIERRE 2012
COMPRACIÓN CON EL PRESUPUESTO VIGENTE
(en millones de pesos)

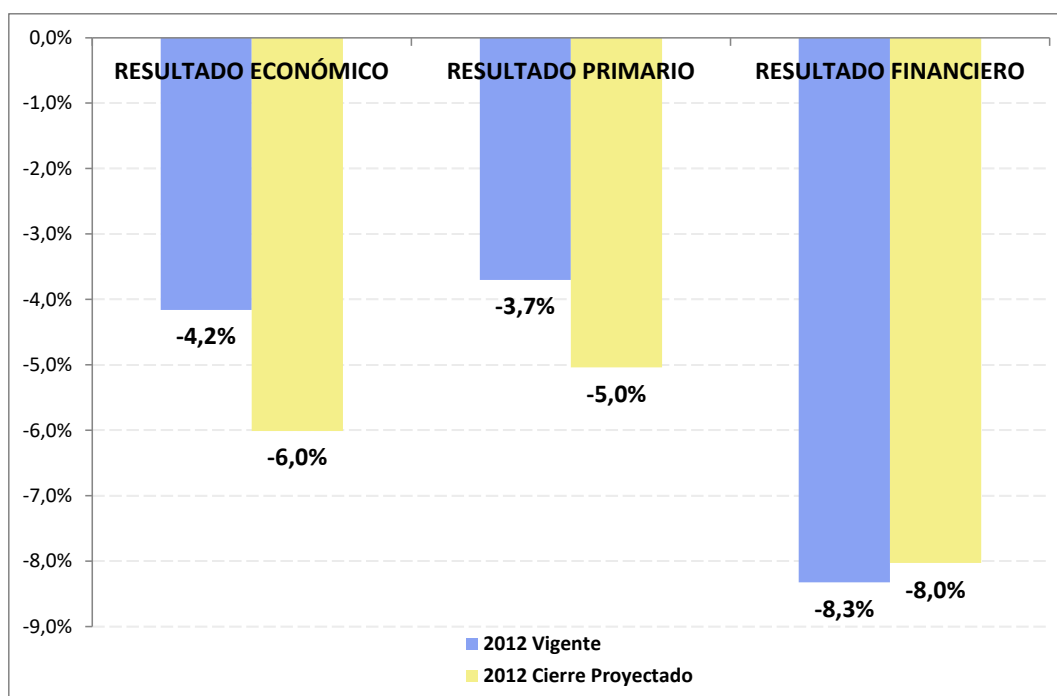
Concepto	Presupuesto vigente 2012 (1)	Probable cierre 2012 (2)	Diferencia (3) = (2)-(1)	Diferencia % (4) = (3)/(1)
I. Recursos corrientes	103.286	108.796	5.511	5,3
Tributarios	78.483	78.183	-300	-0,4
De origen provincial	45.286	45.767	481	1,1
Inmobiliario	3.226	3.530	304	9,4
Automotores	2.731	2.883	152	5,6
Ingresos Brutos	33.487	33.295	-192	-0,6
Sellos	4.163	4.011	-152	-3,6
Otros	1.679	2.048	368	21,9
De origen nacional	33.196	32.416	-780	-2,4
Coparticipación Federal	28.225	22.397	-5.828	-20,6
Financiamiento Educativo	0	5.690	5.690	--
Leyes Especiales	4.971	4.329	-642	-12,9
Contribuciones a la Seg. Social	16.682	20.341	3.659	21,9
No Tributarios	1.349	2.091	742	55,0
Otros Corrientes	6.773	8.181	1.408	20,8
II. Gastos corrientes	107.757	115.564	7.806	7,2
Remuneraciones	49.994	56.766	6.772	13,5
Prestaciones de la Seguridad Social	17.289	21.791	4.501	26,0
Bienes y Servicios	8.178	7.259	-919	-11,2
Intereses	4.962	3.367	-1.595	-32,1
Transferencias corrientes	27.314	26.370	-944	-3,5
Otros gastos corrientes	20	11	-9	-44,2
III. Resultado económico	-4.471	-6.767	-2.296	51,3
IV. Recursos de capital	4.151	3.832	-318	-7,7
V. Gastos de capital	8.621	6.107	-2.514	-29,2
VI. Recursos totales (I+IV)	107.436	112.629	5.192	4,8
VII. Gastos totales (II+V)	116.378	121.671	5.293	4,5
VIII. Gastos primario (VII-Intereses)	111.415	118.303	6.888	6,2
IX. Resultado primario (IV-VIII)	-3.979	-5.675	-1.695	42,6
VIII. Resultado financiero (VI-VII)	-8.941	-9.042	-101	1,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contaduría General de la Provincia y Mensaje del Presupuesto 2013. (*) Presupuesto vigente al 31/08/2012.

1.3 Resultados

Las proyecciones de recursos y gastos analizadas en los apartados anteriores, repercuten negativamente sobre la evolución de los resultados económico y primario, comparando el probable cierre del 2012 con el presupuesto vigente. Desde el punto de vista de las variaciones porcentuales, el desahorro se incrementa en el 51,3% y el déficit primario estimado se incrementa en el 42,6% (Ver **Cuadro N° 1**). Respecto al total de recursos, ambos resultados pasarían a registrar un déficit mayor del 6% y 5% de los recursos totales previstos para el año 2012. En cambio, el déficit financiero se reduciría del 8,3% al 8% de los recursos, debido a la caída en los intereses (Ver **Gráfico N°1**).

GRÁFICO N°1
RESULTADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL
Presupuesto Vigente y Ejecución Proyectada, 2012
(% de los Recursos Totales)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y Mensaje del Presupuesto 2013. (*) Presupuesto vigente al 31/08/2012.

La dinámica de las cuentas fiscales para el cierre del 2012 refleja las dificultades que enfrentan las autoridades para mejorar la situación fiscal de la Provincia en un contexto de no sólo desaceleración de la actividad económica y de la recaudación

de impuestos, sino también de mayores dificultades para acceder al financiamiento en los mercados de crédito. Como se advirtió, en este estado de cosas, el Gobierno Provincial también ha enfrentado un recorte en los ingresos provenientes de las transferencias corrientes y de capital (no automáticas) del Gobierno Nacional.

Los últimos meses del año representarán un gran desafío para el manejo de la política fiscal por parte de las autoridades, en tanto en diciembre se debe afrontar el pago del medio aguinaldo correspondiente al segundo semestre del año, compromiso que generó serias dificultades en el primer semestre del ejercicio.

2. Análisis de la Ley de Presupuesto 2013

2.1 Pautas macroeconómicas, salariales y previsionales

El presupuesto de la Provincia de Buenos Aires ha sido elaborado considerando las pautas macro fiscales previstas en el Presupuesto Nacional (Ver **Cuadro N°2**).

CUADRO N°2
PAUTAS MACRO FISCALES 2012-2015
PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS
(en porcentajes y pesos)

Variables	2012	2013	2014	2015
PIB (variación % real)	3,4	4,4	4,3	4,0
Consumo total (variación % real)	3,8	4,3	4,1	3,7
Inversión (variación % real)	1,3	7,4	6,0	5,6
Variación % IPC (promedio anual)	10,0	11,2	9,8	9,4
Variación % IPIM (promedio anual)	13,4	15,9	11,3	10,0
Tipo de cambio nominal \$/U\$S (promedio anual)	4,5	5,1	5,5	5,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional.

El Gobierno de la Provincia prevé que el escenario 2013 resultará más favorable que el del año en curso, tanto por factores internos como externos. En el ámbito interno, se estima que la economía local exhibirá un mayor dinamismo como resultado de las políticas implementadas por el Gobierno Nacional tendientes a sostener el crecimiento y proteger el empleo (programa Pro.Cre.Ar., aumento de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares, protección a la industria local, etc.). Asimismo, a estos factores se le agrega una proyección más elevada de cosecha de granos a nivel doméstico a partir de mejores condiciones climáticas, la

cual se vendería a precios más favorables producto de la fuerte sequía sufrida por Estados Unidos.

En el ámbito externo, se sostiene que los planes de estímulo implementados por el gobierno de Brasil impactarán positivamente en las ventas externas del 2013, impulsando la reactivación de los sectores económicos exportadores y sus cadenas de valor. En este marco, si bien la incertidumbre internacional continua siendo elevada, se estima que la economía local continuará creciendo y la tasa de crecimiento superará significativamente a la observada en el primer semestre de ejercicio 2012.

Una atención especial merece las políticas salariales y previsionales del 2013. Si bien el gasto salarial y previsional se incrementaría un 23,8% (\$ 10.924 millones) y 41,1% (\$ 6.354 millones) en 2012, respectivamente, respecto al año 2011 y el Mensaje del Presupuesto 2013 advierte que se profundizará el sostenimiento del poder adquisitivo de los salarios, el Presupuesto 2013 no incorpora ninguna pauta salarial ni previsional, aplicando un criterio similar al del Gobierno nacional. En particular, como resultado del arrastre o anualización de los aumentos salariales otorgados durante el corriente año el gasto salarial provincial crecería en el año 2013 un 11,3% (\$ 6.414 millones) respecto al probable cierre del 2012. En este sentido, el gobierno probablemente deberá ampliar el crédito asignado a estas partidas de gasto durante la etapa de ejecución a los efectos de cumplir con los probables aumentos, como sucedió en los últimos años.

2.2 Recursos

2.2.1 Reformas impositivas

La ley impositiva 2013 prevé, entre otras cosas, aumentar del 8 al 12% la alícuota del ISIB para la explotación de juegos de azar y del 0,65 al 0,85% el Impuesto Inmobiliario Urbano. Además se ha dispuesto cobrar un adicional a los propietarios de más de un inmueble urbano, elevar la base imponible del Impuesto Inmobiliario y Automotor para inmuebles y vehículos de alta valuación, eliminar exenciones del ISIB y aumentar la alícuota para ciertas actividades económicas que se encuentran exentas del tributo.

Estas medidas apuntan a generar una estructura tributaria con una mayor participación de los recursos patrimoniales⁴. De esta manera, los recursos

⁴ Es decir, aumentar el peso de los impuestos directos (progresivos) en relación a los indirectos (regresivos).

tributarios calculados para el año 2013 no sólo se ven favorecidos por la evolución de la actividad económica proyectada para el próximo año, sino también por la plena vigencia de la reforma aprobada en mayo del corriente año (Ley N°14.357).

2.1.2 Recursos de origen provincial y nacional

El total de recursos de la Administración Provincial previstos para el 2013 es de \$ 135.613 millones y representa un crecimiento de 20,4% con relación a la proyección de cierre 2012. Los ingresos corrientes aumentarían en 21,3% interanual y los de capital caerían 5%. En el **Cuadro N°3** se puede observar la composición de los recursos, la recaudación y las variaciones interanuales.

CUADRO N°3
RECURSOS PROYECTADOS PARA 2013
COMPARACIÓN CON EL PROBABLE CIERRE DE 2012
(en porcentajes y pesos)

CONCEPTO	Proyección de Cierre 2012		Ley de Presupuesto		DIFERENCIA	
	2012	% Part.	2013	% Part.	Absoluta	%
1. Recursos Corrientes	108.796	96,6	131.973	97,3	23.177	21,3
1.1. Tributarios	78.183	69,4	100.998	74,5	22.815	29,2
1.1.1. Provinciales	45.767	40,6	61.729	45,5	15.962	34,9
Inmobiliario	3.530	3,1	5.288	3,9	1.758	49,8
Automotores	2.883	2,6	4.053	3,0	1.170	40,6
Ingresos Brutos	33.295	29,6	44.401	32,7	11.106	33,4
Sellos	4.011	3,6	5.274	3,9	1.263	31,5
Otros	2.048	1,8	2.713	2,0	665	32,5
1.1.2. Nacionales	32.416	28,8	39.269	29,0	6.853	21,1
Coparticipación Federal	22.397	19,9	27.441	20,2	5.044	22,5
Financiamiento Educativo	5.690	5,1	6.965	5,1	1.275	22,4
Leyes Especiales	4.329	3,8	4.863	3,6	534	12,3
1.2. Contribuciones a la Seg. Social	20.341	18,1	20.859	15,4	518	2,5
1.3. No Tributarios	2.091	1,9	2.199	1,6	108	5,2
1.4. Otros Corrientes	8.181	7,3	7.917	5,8	-264	-3,2
2. Recursos de Capital	3.832	3,4	3.640	2,7	-192	-5,0
TOTAL	112.629	100,0	135.613	100,0	22.985	20,4

Fuente: Elaboración propia con datos del Mensaje del Presupuesto 2013 de la Administración Pública Provincial.

En cuanto a los recursos corrientes, tal como surge del cuadro, los tributarios, tanto los propios como los recursos de origen nacional (RON), conformados por la Coparticipación Federal de Impuestos y las Leyes Especiales, constituyen los de

mayor relevancia financiera y, por ende, son determinantes para la evolución de los recursos. Dicha afirmación es especialmente válida para los recursos de origen provincial que explican el 69,4% del aumento interanual previsto y que, durante el año 2013, presentan las mayores tasas de crecimiento de los recursos (29,2%).

En cambio, es menor el crecimiento previsto para los recursos tributarios de origen nacional, cuya tasa de incremento es del 21,1% i.a. (8,1 p.p. inferior a los provinciales). A su vez, cabe destacar el desempeño previsto para las Contribuciones a la Seguridad Social, cuyo aumento ascendería apenas al 2% i.a.⁵

Los recursos no tributarios tienen una escasa participación dentro de los recursos totales y registrarían un moderado crecimiento del 5,2%, mientras que los otros recursos corrientes –que incluyen las transferencias corrientes del Gobierno Nacional- caerían un 3,2% (\$ 264 millones)

Por su parte, sobre la disminución en los ingresos de capital (5% i.a.) impactan principalmente las transferencias para gastos de capital recibidas del Gobierno Nacional para financiar obras de infraestructura en el territorio provincial. Se registran aquí los ingresos provenientes del Fondo Federal Solidario.

Con respecto a la estructura porcentual de los recursos de la Administración Provincial, entre el probable cierre de 2012 y el presupuesto 2013 se observa un aumento de 5,1 puntos porcentuales en la participación de los tributarios dentro del total, lo cual se explica –como se mencionó anteriormente- por el mayor peso relativo de los recursos tributarios provinciales y, dentro de éstos, por el incremento en la participación de los recursos por Ingresos Brutos (3,1 p.p.), y, en menor medida, por el Inmobiliario (0,8 p.p.), Automotores (0,4 p.p.) y Sellos (0,3 p.p.). En cambio, los recursos tributarios de origen nacional no varían prácticamente su participación en el total, mientras que las Contribuciones a la Seguridad Social pierden 2,7 puntos porcentuales de su participación dentro del total de recursos proyectados para el 2013.

En resumen, el crecimiento previsto en los recursos para el próximo ejercicio responde principalmente al impacto pleno de la reforma tributaria llevada a cabo en 2012, las nuevas disposiciones de la ley impositiva 2013 y el mayor nivel de actividad económica proyectado sobre la recaudación de impuestos provinciales,

⁵ De las fuentes consideradas en la confección del presente informe no surgen elementos de juicio que expliquen el bajo porcentaje. De acuerdo a la última información disponible sobre la ejecución presupuestaria del 2012, las Contribuciones a la Seguridad Social aumentaron un 38,9% a agosto respecto al mismo período del 2011.

tales como el ISIB (+33,4%), el Inmobiliario (+49,8%) y Automotor (+40,6%). Si bien los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos presentarían un incremento más acorde con el promedio de aumento (22,4%), dada su magnitud (\$ 5.044 millones) aportan el 21,9% de la variación total prevista en los recursos.

2.3 Gastos

2.3.1 Principales políticas del 2013

En base al Mensaje del Presupuesto 2013, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires sostiene que continuará profundizando la estrategia de política pública y social que favorece la generación de una sociedad más inclusiva y el desarrollo de todos los ciudadanos. En este marco, el gobierno priorizará los servicios esenciales con mayor impacto social, destinando el 59,1% del presupuesto 2013 a la finalidad **Servicios Sociales**.

Dentro de esta finalidad y en el caso de la **Educación**, en las autorizaciones para gastar se destinan \$ 42.698 millones en 2013 (30,7% del total de gastos), orientados a la generación de nuevas propuestas educacionales, el fortalecimiento de la carrera docente, la continuidad del plan de obras y refacciones de jardines y escuelas, el mantenimiento de la Plataforma “Aula Digital” y la nueva provisión de mobiliario y textos escolares. Por su parte, el gasto en **Salud** tiene una asignación de \$ 10.134 millones (7,3% del total) en 2013, destacándose la implementación del Plan SUMAR (segunda fase del PLAN NACER) que extiende la cobertura y control sanitario a mujeres hasta los 64 años y jóvenes hasta 18 años de edad⁶. Con destino a financiar las políticas de Promoción y Asistencia Social se prevén \$ 5.502 millones, especialmente para reforzar e incrementar la cantidad de beneficiarios del Sistema Alimentario Escolar (SAE), el Programa Plan Vida y Comedores Infantiles.

Por otra parte, el gobierno destaca para el año 2013 la ejecución de obras de agua y saneamiento cloacal en la pequeña, mediana y gran escala, el financiamiento de la Planta Potabilizadora para el Gran La Plata y el Acueducto del Río Colorado, y las obras de saneamiento de las cuencas Matanza-Riachuelo y Reconquista⁷.

En cuanto a la coordinación municipal, el gobierno provincial prevé continuar con la política de fortalecimiento de los gobiernos locales, aumentando las transferencias de recursos y con instrumentos para el saneamiento de las deudas

⁶ El Plan cuenta con financiamiento parcial del Gobierno Nacional a través de un crédito del Banco Mundial.

⁷ Cabe notar que en su zona de influencia residen unos 7 millones de bonaerenses.

municipales. Por último, se propone facultar al Tribunal de Cuentas a suspender las sanciones previstas para los municipios que incurrieran en déficit al cierre del ejercicio 2012⁸.

3.1.2 Gastos por su naturaleza económica

En el **Cuadro N°4**, se muestra el desagregado de la clasificación económica, la participación porcentual de cada componente y la comparación entre el Presupuesto 2013 y el probable cierre del 2012. Del cuadro surge que, el 93,7% del total se destinaría a la atención de Gastos Corrientes; mientras que el resto corresponde al Gasto de Capital. Las Remuneraciones al Personal son las que absorberán en 2013 la mayor proporción del gasto, un 45,4%, seguidas por las Transferencias Corrientes (que incluyen la coparticipación a los municipios) con un 23,6% y por las Prestaciones de la Seguridad Social, con un 16%. Estas partidas involucran el 85% del gasto total reflejando la elevada rigidez que presenta el gasto provincial.

Si se compara la composición del gasto entre 2012 y 2013, se verifica una mayor participación relativa de los gastos de capital en detrimento de los gastos corrientes, que pasan de representar del 95% al 93,7% de los gastos totales. Esto se opone a lo observado en lo que va del 2012, cuando la inversión operó como la variable de ajuste en un contexto de desaceleración del crecimiento en los recursos y de limitado acceso a los mercados de crédito⁹.

⁸ Artículo 50° de la Ley de Presupuesto 2013.

⁹ Por un mayor detalle, ver el Informe de Ejecución del Presupuesto del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires – Agosto 2012 (ASAP).

CUADRO N°4
GASTOS POR SU NATURALEZA ECÓNOMICA
COMPARACIÓN PRESUPUESTO 2013 Y PROBABLE CIERRE 2012
(en millones de pesos)

Descripción	2012		2013		2012-2013	
	Probable Cierre	%	Ley de Presupuesto	%	Absoluta	%
Gastos Corrientes	115.564	95,0	130.308	93,7	14.744,3	12,8
Remuneraciones al Personal	56.766	46,7	63.179	45,4	6.413,5	11,3
Bienes y servicios	7.259	6,0	8.054	5,8	794,8	10,9
Rentas de la Propiedad	3.367	2,8	4.038	2,9	670,4	19,9
Prestaciones Seg. Social	21.791	17,9	22.225	16,0	434,8	2,0
Transferencias Corrientes	26.370	21,7	32.801	23,6	6.430,4	24,4
Transferencias a Municipios	12.725	10,5	16.475	11,9	3.750,2	29,5
Otras	13.645	11,2	16.326	11,7	2.680,2	19,6
Otros Gastos Corrientes	11,10	0,0	11,50	0,0	0,4	3,6
Gastos de Capital	6.107	5,0	8.712	6,3	2.604,9	42,7
TOTAL	121.670,5	100,0	139.019,7	100,0	17.349,2	14,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Mensaje del Presupuesto 2013 de la Administración Pública Provincial.

Analizando las principales partidas para gastos, se observa una disminución en el peso relativo de las Prestaciones a la Seguridad Social y de las Remuneraciones al Personal que responde –como se señaló– a la ausencia de una pauta salarial y previsional para el 2013. En cambio, las Transferencias Corrientes aumentan su participación, principalmente por la dinámica prevista en el envío de fondos a los Municipios.

Con relación al probable cierre del 2012, los gastos más dinámicos fijados para el ejercicio 2013 son los de capital, las Transferencias Corrientes y Rentas de la Propiedad¹⁰ (de menor relevancia económica dentro del total). En cambio, las Remuneraciones al Personal registran un aumento inferior al promedio (11,3% i.a.). Si se toman en cuenta las variaciones en términos absolutos puede afirmarse que este último concepto explica, junto con las Transferencias Corrientes, el 74% del incremento absoluto en los gastos totales entre ambos períodos. Por el contrario, las Prestaciones a la Seguridad Social registran, como se advirtió, un aumento de apenas el 2% en 2013.

¹⁰ Comprende los pagos de intereses de la deuda pública provincial.

Debido a que en el Presupuesto aprobado en 2013 no se incluyeron reservas para la atención de aumentos de haberes en las Prestaciones de la Seguridad Social y Remuneraciones al Personal, las asignaciones presupuestarias para dichos conceptos presentan incrementos porcentuales pequeños con relación a las cifras de cierre del ejercicio 2012 y a las variaciones registradas durante el año 2012¹¹. Ambas partidas requerirán una ampliación durante el ejercicio 2013.

3.1.3 Gastos por jurisdicciones

El gasto total previsto en el Presupuesto 2013 asciende a \$ 139.019,7 millones y se distribuye un 48,7% en las jurisdicciones de la Administración Central, un 35,2% en las jurisdicciones de Organismos Descentralizados y un 16,1% en las jurisdicciones de las Instituciones de Previsión Social. En el **Cuadro N°5** se presenta un detalle del gasto de la Administración Pública Provincial siguiendo esta clasificación.

Dentro de la Administración Central se destacan los gastos destinados al Ministerio de Economía que representan el 20,7% del gasto total. La relevancia del presupuesto asignado a esta jurisdicción se debe a que incluye los fondos previstos para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, así como las transferencias a los Municipios por la coparticipación provincial de impuestos. Luego le siguen el Ministerio de Seguridad y Justicia (10,6%) y el Ministerio de Salud (6,6%). En menor medida, se ubican el Poder Judicial (4,2%), el Ministerio de Desarrollo Social (2,8%), Gobernación (1,4%) y el Ministerio de Infraestructura (1,3%). Por otra parte, en el universo de los Organismos Descentralizados se destacan los recursos asignados a la Dirección General de Cultura y Educación (30,1%), la Dirección de Vialidad Provincial (1,4%), la Agencia de Recaudación – ARBA (1%) y al Instituto de Vivienda (0,9%). Finalmente, en las Instituciones de Previsión Social se encuentran el Instituto de Previsión Social - IPS (12,1%), la Caja de Jubilación de la Policía (2,5%) y la Caja de Jubilaciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires - BAPRO (1,5%).

¹¹ Las Remuneraciones y Prestaciones a la Seguridad Social se incrementaron un 26,6% y 42,1% entre enero-agosto del 2012 con respecto a igual período del 2011 (\$8.238 millones y \$4.130 millones, respectivamente).

CUADRO N°5
CLASIFICACIÓN DEL GASTO SEGÚN JURISDICCIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL
(en millones de pesos)

Jurisdicción	Presupuesto 2013	%
Ministerio de Economía	28.786	20,7
Ministerio de Justicia y Seguridad	13.947	10,0
Ministerio de Salud	9.165	6,6
Poder Judicial	5.864	4,2
Ministerio de Desarrollo Social	3.876	2,8
Gobernación	1.935	1,4
Ministerio de Infraestructura	1.749	1,3
Resto	2.341	1,7
Total Administración Central	67.662,3	48,7
Dirección Gral. de Cultura y Educación	41.825	30,1
Dirección de Vialidad	1.987	1,4
Agencia de Recaudación	1.360	1,0
Instituto de Vivienda	1.196	0,9
Resto	2.573	1,9
Total Organismos Descentralizados	48.940,4	35,2
Instituto de Previsión Social	16.758,5	12,1
Caja de Jubilaciones de la Policía	3.519,1	2,5
Caja de Jubilaciones del BAPRO	2.139,2	1,5
Total Instituciones Previsión Social	22.416,8	16,1
Gasto Total	139.019,7	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de las planillas anexas al Presupuesto 2013 de la Administración Pública Provincial.

2.4 Resultados

Cómo surge del análisis realizado en las secciones anteriores, el Presupuesto 2013 prevé que los gastos se expandan 6,1 puntos porcentuales menos que los recursos, mejorando los resultados económico, primario y financiero de las cuentas públicas provinciales con relación al cierre proyectado para el año 2012 (Ver **Cuadro N°6**).

Dado que se prevé un incremento interanual del 21,3% en los recursos corrientes y del 12,8% en los gastos corrientes, entre el Presupuesto 2013 y el probable cierre de 2012, el desempeño del Resultado Económico mejorará de un déficit de \$ 6.767,3 millones en 2012 a un superávit de \$ 1.665,3 millones en 2013. A su vez, se

proyecta que el gasto de capital crezca un 42,7% (i.a.) mientras que, en cambio, los recursos de capital se contraigan un 5% (i.a.). De esta manera, el Resultado Primario pasa de un déficit de \$ 5.674,5 millones a un superávit de \$ 631,3 millones. En el caso del Resultado Financiero, por su parte, se prevé disminuir significativamente el déficit (De \$ 9.042 millones a \$ 3.406,4 millones).

CUADRO N°6
CUENTA AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO
COMPARACIÓN PRESUPUESTO 2013 Y PROBABLE CIERRE 2012
(en millones de pesos)

Concepto	Probable Cierre 2012	Presupuesto 2013	2012-2013	
			Absoluta	%
Recursos Corrientes	108.796,2	131.973,1	23.176,9	21,3
Gastos Corrientes	115.563,5	130.307,8	14.744,3	12,8
Resultado Económico	-6.767,3	1.665,3	8.432,6	-124,6
Recursos de Capital	3.832,3	3.640,2	-192,1	-5,0
Gastos de Capital	6.107,0	8.711,9	2.604,9	42,7
Recursos Totales	112.628,5	135.613,3	22.984,8	20,4
Gastos Totales	121.670,5	139.019,7	17.349,2	14,3
Resultado Financiero	-9.042,0	-3.406,4	5.635,6	-62,3
Resultado Primario	-5.674,7	631,3	6.306,0	-111,1
Financiamiento Neto	9.042,0	3.406,4	-5.635,6	-62,3
Fuentes Financieras	13.146,6	13.704,7	558,1	-95,9
Registradas	13.159,6	13.704,7	545,1	4,1
Ajuste técnico*	-13,0	0,0	13,0	-100,0
Aplicaciones Financieras	4.104,6	10.298,3	6.193,7	150,9

Fuente: Elaboración propia con datos del Mensaje del Presupuesto 2013 de la Administración Pública Provincial.

Como se advirtió a lo largo del informe, se observa que los niveles presupuestados en los principales rubros de gasto, tales como Remuneraciones y Prestaciones de la Seguridad Social, resultan relativamente bajos tomando en cuenta, las pautas salariales y previsionales fijadas para 2012, lo que llevará a ampliaciones en los niveles de gasto autorizados y/o reasignaciones presupuestarias en el 2013. Como se prevé hacia fines del 2012 (4,5%) y ya sucedió en 2010 (12,3%) y 2011 (18,1%).

Considerando esta circunstancia, tomando el supuesto de que en el año 2013 se otorgará un porcentaje de actualización del 21%, similar al del año actual (pero distribuido un 10% en marzo y otro 10% acumulativo en julio), que alcanzaría a los haberes salariales y previsionales, el mayor gasto ascendería a \$ 11.614 millones. Si

además se pondera que los recursos presupuestados, salvo en las contribuciones a la seguridad social, resultarán más difíciles de superar en los hechos, en tanto para el año 2013 ya se ha previsto un incremento que supera en 3 puntos porcentuales el aumento del año 2012 respecto al 2011 (17%), el incremento en las remuneraciones tendría un impacto casi pleno en el déficit provincial.

2.5 Financiamiento

La información disponible en el Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento publicado en el Mensaje del Presupuesto 2013 permite inferir algunas conclusiones. Las Fuentes Financieras programadas no registran una variación relevante entre las previsiones para el 2013 y el probable cierre del 2012, mientras que las Aplicaciones Financieras observan un significativo incremento del 150,9% (\$ 6.193,7 millones), lo cual estaría indicando los mayores compromisos que afrontará el Gobierno Provincial respecto a los pagos por amortización de la deuda pública¹².

Los pagos de títulos públicos domésticos explican la mayor proporción de los servicios de la deuda total, representando aproximadamente el 35,1%, seguidos por los vencimientos de las Letras del Tesoro, que explican el 34,4% de los servicios totales.

Desde el punto de vista del financiamiento, el presupuesto prevé utilizar distintas herramientas de financiamiento para la implementación de planes de desarrollo territorial provincial, programas sociales y la ejecución de proyectos de inversión pública, como así también atender el déficit financiero. Durante el 2013 se aplicará un nuevo Programa de Letras del Tesoro como estrategia de financiamiento en pesos a corto plazo en el mercado local¹³. Asimismo, la Provincia prevé articular con el Gobierno Nacional el uso de fuentes de financiamiento durante 2013, incluyendo la instrumentación de mecanismos de asistencia financiera bilateral para reprogramar, como ha venido sucediendo en los últimos ejercicios, los importantes compromisos en materia de servicios de la deuda que la Provincia tiene con el Estado Nacional¹⁴ (art. 41° de la Ley de Presupuesto 2013).

¹² El saldo de la "línea de ajuste" de \$ 13 millones (negativo) del 2012 puede ser explicado por un Incremento de Disponibilidades y/o una Disminución de la Deuda Flotante (teniendo en cuenta que el gasto se está midiendo por el Devengado y no por el criterio de Caja). No obstante, al no contar con información más desagregada no resulta posible analizar en forma exhaustiva este punto.

¹³ Según el artículo 43° de la Ley de Presupuesto 2013, el nuevo programa alcanzará los \$ 3.000 millones.

¹⁴ La deuda que tiene la Provincia con el Estado Nacional representa el 51,3% de la deuda provincial total.

2.6 Principales disposiciones del articulado

El artículo 18° de la Ley de Presupuesto 2013 de la Provincia autoriza al Poder Ejecutivo Provincial (PEP) para introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios, en la medida que las mismas sean financiadas con mayores recursos y/o endeudamiento respecto a los proyectados inicialmente.¹⁵ En el caso de las modificaciones y reestructuraciones de créditos, el artículo 19° establece que el PEP podrá realizarlas, pero siempre que no se dispongan transferencias entre jurisdicciones y/o entre la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social.¹⁶

Por último, el artículo 78° crea el Fondo Fiduciario Vial de la Provincia de Buenos Aires, a los fines de financiar la construcción, reparación y mantenimiento de rutas de la red vial (primaria y secundaria) provincial. El patrimonio del Fondo se integrará con un porcentaje afectado anualmente en la ley impositiva del Impuesto a los Automotores, recursos provenientes de préstamos con los organismos internacionales, la emisión de títulos públicos provinciales, etc. (artículo 79°).

3. Comentarios finales

El Gobierno Provincial prevé cerrar el ejercicio 2012 con un nivel de gastos de \$ 116.378 millones, lo cual representa un aumento del 6,9% (\$ 5.293 millones) respecto al crédito aprobado inicialmente. La ampliación de los créditos responde, como ha venido sucediendo durante los últimos años, a la no inclusión de una pauta salarial y previsional al comienzo del ejercicio. De todos modos, es importante notar que en 2010 y 2011 el incremento en los créditos representó el 13,5% y 26%, respectivamente, del nivel autorizado en el presupuesto inicial¹⁷.

Probablemente esta situación se repita en 2013 ya que la Ley de Presupuesto no incorpora ninguna pauta salarial ni previsional. En particular, el gasto salarial crecería un 11,3% respecto al probable cierre del 2012 y el previsional lo haría

¹⁵ En el Presupuesto General de la Administración Nacional la ampliación del total de gastos autorizados debe ser aprobada por ley aunque se produjesen mayores recursos, salvo en el caso de ampliaciones financiadas con mayores ingresos de afectación específica y de préstamos de organismos internacionales.

¹⁶ En este caso, el régimen de modificaciones de la Administración Nacional es más flexible, en tanto que el Jefe de Gabinete de Ministros puede realizar las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades (Ley N° 26.124).

¹⁷ La menor ampliación en los créditos que se observaría en 2012 se debe a la desaceleración en los recursos tributarios, tanto de origen provincial como nacional, ocurrida por el menor nivel de actividad económica.

apenas un 2% (se incrementarían en 23,8% y 41,1% en 2012, respectivamente). De aplicarse en el año 2013 un porcentaje de aumento de haberes similar al otorgado a los salarios en el corriente año (21%), distribuido en marzo y julio, el mayor gasto en remuneraciones y prestaciones de la seguridad social sería del \$ 11.614 millones, implicando un aumento del gasto anual del 13,6% en ambos conceptos.

El gasto previsto para 2013 asciende a \$ 139.020 millones, registrando un aumento moderado del 14,3% respecto al probable cierre 2012, a partir de lo señalado anteriormente. En cambio, se prevé un mayor incremento en los recursos, los cuales crecerían un 20,4%, como resultado de las reformas tributarias incorporadas en la ley impositiva provincial y del mejor nivel de actividad económica en relación al 2012.

Como consecuencia, se proyecta para 2013 una significativa mejora en los Resultados Económico (de un déficit de \$ 6.767 millones a un superávit de \$ 1.665 millones), Primario (de un déficit de \$ 5.674 millones a un superávit de \$ 631 millones) y Financiero (de un déficit de \$ 9.042 millones a uno de \$ 3.406 millones). Teniendo en cuenta que en las asignaciones de la Ley de Presupuesto 2013 no está prevista la política salarial del próximo año, y que los recursos han sido calculados con un incremento mayor al observado en el corriente año, es altamente probable que los resultados presupuestados descriptos no puedan concretarse.

Anexo: Estimación de gastos tributarios

Dado que la política tributaria provincial se ha centrado en la reducción gradual de las exenciones, principalmente del ISiB, con el objetivo de lograr mayor equidad en la tributación, los gastos tributarios como porcentaje de la recaudación provincial disminuirán del 9,2% en el ejercicio 2012 al 7,8% en el ejercicio 2013.

CUADRO N°7
ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS
COMPARACIÓN EJERCICIO 2012 Y 2013
(en millones de pesos)

Detalle	Gasto Tributarios 2012 (e)	Gasto Tributarios 2013 (e)
Recueros Tributarios Provinciales	4.198,3	4.846,8
% Recaudación Provincial	9,2%	7,8%
% Gasto Provincial Total	3,4%	3,5%
Ingresos Brutos	3.981,6	4.582,0
% Recaudación Ingresos Brutos	12,0%	10,3%
% Gasto Provincial Total	3,3%	3,3%
Inmobiliario	172,8	231,7
% Recaudación Inmobiliario	4,9%	4,4%
% Gasto Provincial Total	0,1%	0,2%
Automotores	28,6	33,2
% Recaudación Automotores	1,0%	0,7%
% Gasto provincial total	0,02%	0,02%

Fuente: Elaboración propia con datos del Mensaje del Presupuesto 2013 de la Administración Pública Provincial. (e) Estimaciones.