

OBSERVATORIO DE POLÍTICA FISCAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (OPF-PBA)

I- INTRODUCCIÓN

La posición fiscal de los estados subnacionales y su impacto en la dinámica macroeconómica ha ocupado un rol de importancia creciente en los debates sobre sostenibilidad del crecimiento. En particular, dado su tamaño, la Provincia de Buenos Aires (PBA) y sus administraciones municipales tienen un rol central en la trayectoria de las cuentas públicas en conjunto.

Históricamente, la PBA ha presentado una posición deficitaria en sus cuentas públicas. En efecto, entre 1991 y 2017 se contabilizan sólo 6 años con un resultado positivo y todo indica que 2018 cerrará también con resultados negativos.

Teniendo en cuenta que los estados subnacionales (Provincias y Municipios) no pueden financiar sus déficits mediante emisión monetaria, un persistente desequilibrio puede generar abruptos ajustes y crisis fiscal, al tiempo que limita en sí misma la capacidad financiera (y política) de los estados..

La naturaleza de este desequilibrio estructural en las cuentas fiscales de la PBA y sus orígenes tiende a presentar un foco de tensión tanto con el Estado Nacional como con el resto de las provincias. Situación que tendió a agudizarse con las diferentes reformas en el sistema de coparticipación que implicaron una merma en los ingresos de la PBA. Además, la creación del Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) en 1992 y sus sucesivas reformas y modificaciones tendieron a agudizar el problema fiscal de la PBA y a profundizar las tensiones entre la administración provincial, el resto de los estados subnacionales y el gobierno nacional.

En 2017 el Estado Nacional y prácticamente la totalidad de las provincias argentinas firmaron el denominado "Consenso Fiscal" que incluye una serie de reformas institucionales tendientes a corregir (al menos parcialmente) algunos focos de tensión, permitiendo a la PBA incrementar sus ingresos tributarios en los próximos años.

Sin embargo, las consecuencias e impactos de este Consenso Fiscal y el derrotero implícito en la estrategia de política financiera que instrumenta la administración provincial desde fines de 2015 dista de lucir consolidada, toda vez que como se

mencionó anteriormente, persiste un pronunciado desequilibrio fiscal en un contexto de levada incertidumbre e inestabilidad.

En el contexto de este debate la cuestión municipal tiende a ocupar un lugar marginal, tanto en el debate sobre las políticas públicas como en el campo de investigación académica. Esto luce a todas luces llamativo, si se tiene en cuenta el peso creciente que cargan las administraciones municipales en términos de demandas del territorio y su (in)capacidad para ofrecer respuestas de forma sostenible.

En este sentido, las diferentes dimensiones que abarca la política fiscal a nivel provincial (y municipal) se constituye en un vector central para la vida económica y social del territorio. Con el objetivo de dinamizar la generación del conocimiento necesario para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos bonaerenses, el Observatorio de Política Fiscal (OPF-PBA) de la UNPAZ tiene por objetivo general el seguimiento sistemático en las cuentas públicas de la Provincia de Buenos Aires, así como una evaluación permanente de los esquemas de política tributaria que impulsa la administración provincial y su vinculación con el esquema de coparticipación secundaria a municipios.

II- MODULO 1 | COYUNTURA FISCAL Y ENDEUDAMIENTO PROVINCIAL

En 2015, la Provincia de Buenos Aires (PBA) finalizó el año con un déficit financiero equivalente a -7,8% de los ingresos totales de la administración provincial. En 2016, este desequilibrio se mantuvo en -7,8%, en tanto que según el Presupuesto 2018 (P18), el mismo caería a -5,3% en 2017 y a -5,2% este año (los datos finales del año pasado todavía no han sido publicados).

Es decir, si bien se observa una suave tendencia hacia un menor desequilibrio en las cuentas provinciales, estos datos indican que las necesidades de financiamiento provinciales son todavía elevadas. A grandes rasgos, puede observarse que desde fines de 2015, la PBA optó por dos fuentes de financiamiento para cubrir el déficit.

Por un lado, la administración provincial obtuvo un sostenido aporte del Gobierno Nacional. En efecto, las Transferencias Corrientes de Origen Nacional pasaron de representar un 4,1% de los recursos totales en 2015, a un promedio de 9,5% en los 3 años siguientes. Estos giros resultaron claves para el cierre anual en las finanzas provinciales. Por caso, en diciembre de 2015 se transfirieron \$5.000 M., monto que se incrementó a \$25.000 M. en 2016 y a \$40.000 M. en 2017.

Por el otro, la administración provincial adoptó una estrategia de agresivo endeudamiento en los mercados, fundamentalmente en moneda extranjera. A

septiembre de 2017 (último dato disponible) el stock de deuda provincial de la PBA alcanzó los USD 15.002 millones. Si se compara con el último trimestre 2015, la deuda pública provincial aumentó USD 5.640 millones y o el equivalente a 9 puntos porcentuales (p.p.) de los recursos provinciales. Aun cuando este nivel de deuda no es particularmente elevado, esconde fragilidades evidentes.

Probablemente el mayor riesgo a corto plazo implícito en esta estrategia es que implica un considerable "riesgo de moneda", toda vez que la depreciación del peso incrementa el esfuerzo fiscal necesario para cumplir con los pagos. En efecto, lo anterior se potencia por el hecho de que la PBA no genera recursos propios en moneda extranjera.

Según el P18, este año la PBA tiene autorizadas nuevas colocaciones de deuda por un total de \$74.396 millones, con vencimientos de capital por \$36.078 millones y pagos de intereses por \$28.476 millones, que implican un servicio total de la deuda por \$64.554 millones. Es decir, los pagos de la deuda representarían cerca del 90% de la nueva deuda a emitir.

Cabe aclarar que los números del P18 fueron aprobados antes del Consenso Fiscal, de que se manifestara la crisis financiera del mercado de deuda emergente (limitando el acceso de la PBA a nuevo financiamiento) y que se devaluara el peso.

En este sentido, el nuevo entorno sugiere que los parámetros del P18 resultan claramente desactualizados, y tampoco es claro cómo responderá la administración provincial al nuevo contexto, ni como impactará un posible acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre las cuentas provinciales.

En definitiva, los cambios en la estrategia fiscal desde fines de 2015 supusieron un corte al proceso de desendeudamiento provincial y una mayor utilización de las fuentes del mercado como alternativas de financiamiento. A mediano plazo, el creciente peso en los servicios de la deuda y la exposición al tipo de cambio suponen una creciente fuente de fragilidad en las finanzas públicas provinciales.

En este sentido, resulta fundamental realizar un seguimiento regular y sistemático de las cuentas públicas provinciales a fin de vislumbrar la estrategia de gastos que sigue la administración, su impacto en los ingresos y en la necesidad de financiamiento.

A tal fin, también es necesario contextualizar el desarrollo del esquema fiscal en las condiciones económicas, productivas y sociales de la PBA, de forma de poder desarrollar un marco apropiada para el estudio y análisis comprensivo y sistemático.

Con este objetivo en vista, se analizará la evolución de:

- El esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) de la Provincia de Buenos Aires. El mismo se presenta con frecuencia trimestral.
- Presupuesto General de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires por ejercicio fiscal.
- Dinámica de la coparticipación municipal y su distribución territorial.
- Endeudamiento provincial y estrategia financiera: tipo y las características de los instrumentos emitidos en el ámbito del mercado de capitales doméstico e internacional.
- Coyuntura económica y productiva provincial. Trayectoria del mercado de trabajo y la distribución del ingreso.
- El rol de la PBA en la Coparticipación Federal de Impuestos. Mecanismos de distribución y debates sobre el diseño institucional del sistema tributario nacional y provincial.

El seguimiento de estas líneas de investigación se realizará a través del **Informe Mensual** que actualmente se publica de forma regular en la página web del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica:

<http://depit.unpaz.edu.ar/ObservatorioFiscalPBA>

III- **MODULO 2 | LA CUESTIÓN MUNICIPAL: ORDENANZA FISCAL Y AUTONOMÍA**

Los municipios del conurbano bonaerense muestran enormes disparidades, tanto entre sí como con el resto de las comunas de la Provincia de Buenos Aires. En un contexto de atraso relativo considerable, el actual esquema de coparticipación tiende a poner en una situación de potencial fragilidad financiera a las administraciones municipales, en un contexto de elevadas y crecientes demandas de parte de la población. Aun cuando en los últimos años se observa un crecimiento tendencial en las capacidades para generar recursos propios, este proceso no ha sido ni lineal ni homogéneo en cada territorio, situación que ha dado lugar a diferentes y disímiles esquemas tributarios situación que de por sí, puede manifestarse como conflictiva para el desarrollo productivo.

A fin de contextualizar la situación actual, es importante recordar que en diciembre de 2017, la Provincia de Buenos Aires (PBA) confirmó su adhesión al Consenso Fiscal (CF). Este acuerdo representará ingresos adicionales para las cuentas provinciales de unos \$40.000 millones sólo en 2018 y supone una transformación estructural en la

relación Nación-Provincia. Las 135 administraciones municipales en conjunto reciben sólo el 16,14% de los recursos coparticipables. De acuerdo con el presupuesto 2018 de la PBA, en este año se girarán a los municipios unos \$55.910 millones en concepto de coparticipación lo que representa menos del 9% del gasto total presupuestado para toda la provincia.

Respecto de la problemática propia de los 24 partidos que componen Conurbano Bonaerense esta situación tiende a agravarse ya que reciben solo la mitad de la masa coparticipable pese a tener dos tercios de los habitantes de la provincia, lo que supone una elevada demanda de parte del territorio respecto de la capacidad económica de los municipios para dar respuesta a la misma.

Al observar la estructura de ingresos municipal en 2016, se destaca que en promedio, el 47% de los recursos municipales en el Conurbano Bonaerense provienen de tasas propias, es decir, que son definidas en la esfera municipal. Los municipios con mayor porcentaje de recursos propios son: Avellaneda 85%; Morón 83%; Tigre 71%; San Fernando 70% y San Isidro 63%. Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) y la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH) concentran la mayor parte de los ingresos en prácticamente todos los municipios del Conurbano, aunque su incidencia no es homogénea.

En términos per cápita, el promedio de los municipios recaudó aproximadamente \$3.700 en 2016, con valores máximos de \$9.300 y mínimos de \$1.300. Cabe mencionar que las disparidades observadas entre comunas no pueden atribuirse exclusivamente a la estrategia fiscal, sino que deben también relacionarse con las condiciones socio-productivas del territorio.

Puntualmente, entendemos necesario realizar un estudio pormenorizado de los modos concretos en los que se definen y gestionan las dos principales tasas municipales (ABL y TISH) en las diferentes comunas, su desarrollo institucional en el marco de las Ordenanzas Fiscales/Impositivas y su impacto en la construcción de capacidad de intervención en los municipios.

Asimismo, resulta fundamental profundizar el estudio sobre la estrategia fiscal de las diferentes comunas y su vinculación con la realidad económica, social y productiva de cada territorio, teniendo en cuenta que si algo caracteriza a la región es la ausencia de un desarrollo homogéneo y equilibrado.

En general, las comunas de la PBA generan recursos propios a partir de potestades tributarias delegadas por la administración provincial. El marco jurídico está establecido por la Constitución Provincial, a Ley Orgánica de Municipalidades (Decreto Ley N° 6.759/58 y modificatorias) y la Ley de Coparticipación Municipal (Ley N° 10.559).

Dentro de los límites que supone este ordenamiento legislativo, las definiciones propias respecto de las tasas, obligaciones, derechos y otros tributos municipales son definidos por las propias comunas, mediante una ordenanza fiscal e impositiva que debe ser aprobada por el respectivo Concejo Deliberante.

En la práctica, esto genera un espacio propio de relativa autonomía municipal, que como se explicó más arriba dio lugar a una proliferación de importante de tasas y demás obligaciones. Sin embargo, lo anterior debe matizarse por el hecho de que, de ese total, sólo cuatro tasas aportan en promedio, el 75% de la recaudación propia de los municipios.

En 2017, la firma del CF entre Nación y Provincias, también dio espacio para que la administración provincial impulse ciertas modificaciones en el Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal cuyo impacto inmediato y permanente en la esfera de administración municipal dista de ser trivial, comprometiendo seriamente el espacio de gestión comunal.

En particular, porque la adhesión al mismo fue impuesta como condicionalidad a los municipios para acceder al financiamiento provincial. En este mismo Régimen se establece como objetivo explícito la homogenización y reducción de la carga tributaria municipal por lo que habilitando a la administración provincial a regular sobre las tasas e ingresos no tributarios que establecen las comunas cuestionando así la autonomía de los municipios.

Con este objetivo en vista, se analizará la evolución de:

- El esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) de las Administraciones Municipales, con foco en el conurbano bonaerense.
- Estudio de Ordenanzas Fiscales/Impositivas a nivel municipal. Diseño, impactos y estrategias de reforma. Estudios de caso.
- Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal. Historia, marco conceptual y reforma 2017: propuestas, impactos y debates.

Viabilidad de la propuesta

Cronograma de actividades

IV- EQUIPO DE TRABAJO

Juan Cuattromo, Cristian Girard, David Jacoby, Mariano Beltrani

Equipo de trabajo

XXX

Se adjuntan los CV´s completos del director y coordinador