

# *Fundamentos de la Ley 10729*

HONORABLE LEGISLATURA:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a Vuestra Honorabilidad con el objeto de remitir, para su consideración, el proyecto de ley de presupuesto que comprende el Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos para el Ejercicio 1.988.

La norma que se propicia constituye, juntamente con las de orden tributario, las herramientas con que cuenta el Estado Provincial para el logro de sus objetivos políticos, ya que a través de la asignación institucional, social, regional y sectorial del gasto público y del grado de equidad implícito en el sistema tributario, se implementará la acción de Gobierno que contribuirá a efectivizar los programas propuestos por quienes ejercen la titularidad del poder otorgado por el pueblo.

En virtud de lo expresado anteriormente se solicitó oportunamente a Vuestra Honorabilidad el retiro de los proyectos elevados por la administración anterior con le objeto no sólo de adaptarlos cualitativamente a los nuevos objetivos de gobierno fijados, sino también para rever las pautas económicas implícitas en los mismos.

El proyecto que ponemos a vuestra consideración ha debido elaborarse en condiciones atípicas. Ello se debe a diversos factores, entre los que es dable destacar:

- a) Por primera vez en los últimos 35 años se produce un cambio de autoridades provinciales en el marco de las instituciones democráticas.

Ello fue acompañado por otro hecho significativo, cual es que quienes asumieron el gobierno en diciembre de 1.987 son de un partido político distinto al de las autoridades salientes.

Estas circunstancias determinaron la necesidad de reelaborar el Presupuesto 1.988 presentado por el Poder Ejecutivo en el segundo semestre de 1.987, en función de los objetivos diseñados por el nuevo gobierno. Fundamentalmente la tarea se concentró en la reestimación de recursos, la incorporación de nuevos programas especiales y la reprioritación de la obra pública.

En tal sentido, el cálculo de recursos del proyecto de presupuesto para 1.988 elaborado por la administración radical.

Consideró hipótesis de recaudación que sobreestiman los ingresos de la administración central en aproximadamente un 20%. Este hecho permitió,

entonces, asignar ficticiamente una masa de recursos en la inversión pública para el corriente año.

Conviene aclarar con respecto a la obra pública que dentro de la política de sincerar su inclusión en el presupuesto, esta administración se ha propuesto depurar al mismo de todas aquellas obras que fueron oportunamente incluidas, sin garantizarse el correspondiente financiamiento que asegure su concreción.

Asimismo se tuvo especial consideración en el contexto económico nacional, de acuerdo a la proyección de las principales variantes macroeconómicas.

- b) En segundo término y dada la estrecha vinculación entre los recursos totales de la Provincia y los provenientes de los distintos regímenes de coparticipación federal y a la elaboración de los cálculos de recursos realizados por el Gobierno Nacional, estos, luego de la aprobación de los nuevos impuestos al inicio del corriente año, fueron determinados recién en julio pasado.

Al respecto se destaca que hacia el fin del año 1.987 cuando se participó de las discusiones con el gobierno nacional respecto al tema de los ingresos por coparticipación, la Secretaría de Hacienda de la Nación estimó que la masa a distribuir entre las provincias aumentaría un 27% aproximadamente (9% por mayor recaudación y 16,5 5 por la ampliación de la masa a coparticipar), mientras que la correspondiente a Buenos Aires lo haría en un 42% debido a un aumento en el prorratedor.

Sin embargo, transcurridos ocho meses de aquella promesa, los ingresos recibidos en concepto de coparticipación no crecieron y la masa recaudada por el Gobierno Nacional, a pesar de los nuevos impuestos, cayó un 9%.

Este fenómeno, sumado a lo ocurrido durante los primeros ocho meses en todas las variables económicas, caracterizada por la creciente alza de precios - 255% según precios al consumidor-; el aumento tarifario –en algunos casos del 450%-; el ascenso de la tasa de interés –más del 300% anual en julio-, la contracción económica y la disminución del ingreso disponible de las familias y las empresas, que repercuten negativamente en los ingresos fiscales, han determinado que deban recalcularse las distintas cuentas presupuestarias.

En tal sentido, en julio pasado, teniendo definido el esquema presupuestario para 1988, el Poder Ejecutivo se ha visto en la necesidad de ajustar las estimaciones realizadas. Como resultado de tal actualización se incrementó el déficit presupuestario aproximadamente A845.000.000.

Sería obvio señalar que el ajuste realizado es consecuencia de la inestabilidad por la que atraviesa la economía nacional marco en el que

indefectiblemente se elabora y ejecuta el presupuesto provincial. Tal situación nos impide asegurar que, aún teniendo en cuenta lo avanzado del ejercicio fiscal, las pautas insertas en él sean de estricto cumplimiento.

- c) En tercer lugar el nuevo proyecto de presupuesto debió enmarcarse dentro de la situación financiera por la que atravesaba la Provincia al momento de asumir las nuevas autoridades a fines de 1987.

En tal sentido el déficit del presupuesto ascendía a A765.000.000 que sumado a la deuda de la Tesorería de A261.000.000 se llega a que la deuda total del Tesoro –sin computar DEBA y Vialidad- fue de A996.000.000 que equivalen al 22% de todos los ingresos de la Provincia. A ello hay que adicionarle el fuerte endeudamiento del Banco de la Provincia con el BCRA que a diciembre de 1987 ascendía a A1.700.000.000 con moneda constante.

En esa fecha, como consecuencia de afrontar el pago de los sueldos de diciembre de 1987 y el SAC correspondiente al segundo semestre de ese año, la capacidad de endeudamiento de la Provincia con el banco se hallaba agotada. Es así como al 5/1/1988 los anticipos de recaudación otorgados por el Banco de la Provincia según el mecanismo dispuesto en el artículo 10 de su Carta Orgánica ascendían a A577.000.000.

Los factores de orden nacional que determinaron en los ocho primeros meses de 1988 una disminución en los fondos de coparticipación en relación a los cálculos originales y la disminución de la recaudación propia, sumados al fuerte endeudamiento de la Provincia, llevaron a las actuales autoridades a reelaborar las distintas partidas que componen el presupuesto como también a presentarlo con déficit, hecho éste que en realidad sincera una situación observada en la ejecución presupuestaria en los últimos años, por lo menos entre 1984 y 1987.

Cabe recordar que durante el ejercicio 1987 se produjo un déficit equivalente al 15% del total de las erogaciones.

Este presupuesto tiene como objetivo dar cumplimiento a los postulados que el nuevo gobierno se comprometió al asumir sus funciones, ellos son los siguientes:

1. Atención de las carencias sociales más urgentes de la sociedad, fundamentalmente las de los sectores más postergados.
2. Apoyo a la actividad productiva y a las exportaciones de la Provincia.

3. Saneamiento de las finanzas públicas tendentes a racionalizar el gasto, reducir la evasión y disminuir el desequilibrio fiscal.
4. Mejora de los salarios reales de los agentes públicos.
5. Incremento real de la Inversión Pública de la Provincia, priorizando fundamentalmente aquella destinada a las áreas sociales.
6. Mejoramiento en la prestación del servicio educativo, procurando nivelar la calidad e intensidad de la enseñanza en todo el ámbito provincial.
7. Jerarquización integral del Poder Judicial de la Provincia.
8. Intensificación de los programas tendientes a resguardar la seguridad de los ciudadanos y sus bienes fundamentalmente en las áreas más densamente pobladas de la Provincia.

El Poder Ejecutivo es conciente que en esta primera etapa de Gobierno, la posibilidad de introducir profundas modificaciones que la Provincia necesita, se encuentra severamente agotada por el nivel de compromiso asumido con anterioridad y que repercuten en el Presupuesto 1988.

No obstante, nos hemos planteado para el corto plazo modificar sustancialmente la política tributaria, con el consecuente efecto sobre la estructura del cálculo de recursos y, asimismo, reorientar la porción del gasto que permite ser libremente asignado.

Es así que para el cumplimiento de aquel objetivo, dentro del Programa de Reforma Tributaria, el Gobierno ha impulsado y puesto en marcha el Programa de Descentralización Administrativa y Tributaria. Este programa, basado en la participación activa de los municipios, tiende a fortalecer las finanzas municipales y concretar así la autonomía de dicha institución, históricamente reclamada por las comunidades locales.

En cumplimiento del Programa de Descentralización, en la actualidad, se encuentra administrando la planta rural del impuesto inmobiliario sesenta y cinco (65) municipios y se proyecta a fin de año incorporar a la totalidad de los municipios de base económica agraria en la administración del mismo tributo.

Asimismo, es propósito de esta administración, continuar con el desarrollo del programa, incorporando en el presente ejercicio el tramo urbano edificado del impuesto inmobiliario.

En cuanto a la política tributaria, el cálculo de recursos ha sido elaborado, al igual que el presupuesto de gastos, en base a un sinceramiento total de los mismos, ya que es idea de esta administración –teniendo en cuenta la historia reciente de los presupuestos provinciales. Que carece de sentido equilibrar ficticiamente las cuentas públicas.

En cuanto a la política tributaria a desarrollar, el Poder Ejecutivo se ha propuesto encaminarla hacia el logro de un sistema más equitativo, que grave en forma progresiva a aquellas personas y sociedades de mayor capacidad contributiva, a la vez que atenúe la presión legal sobre los sectores de menores recursos, y atento a la necesidad de mantener en términos reales los ingresos fiscales a fin de satisfacer las necesidades sociales más apremiantes se ha dejado invariable a la presión legal global del ejercicio pasado.

Ellos, entendiendo que la misma no debe ser incrementada, sino que los mayores recursos deben provenir de un aumento de la recaudación efectiva logrado a través de la mejora en la eficiencia de la tarea fiscalizadora del Estado Provincial.

Definida la política tributaria, el cálculo de recursos ha sido elaborado, al igual que el presupuesto de gastos, en base a un sinceramiento total de los mismos, ya que es idea de esta Administración –teniendo en cuenta la historia reciente de los presupuestos provinciales- que carece de sentido equilibrar ficticiamente las cuentas públicas.

En cuanto al gasto público, en la reformulación del presupuesto para 1988 se incluyeron las nuevas acciones de Gobierno, presentadas como programas presupuestarios nuevos, por un importe total de A666.000.000. Los programas más significativos dentro de un total de cuarenta y cuatro son los siguientes:

---

- Atención Ambulatoria Domiciliaria de la Salud (ATAMDOS)	A 86.590.422
- Habilitación de nuevas camas en hospitales	A 30.598.690
- Perfeccionamiento de técnicos y profesionales en salud	A 29.415.929
- Banco de Drogas Antineoplásicas	A 10.578.900
- Eliminación de turnos reducidos	A 189.429.468
- Recuperación de la identidad cultural bonaerense	A 18.311.640
- Programa Social y Familiar de Tierras	A 43.751.365
- construcción nueva de cárcel de Olmos	A 39.442.880
- Modernización del equipamiento policial y del Servicio Penitenciario	A 17.020.800
- Programas de Asistencia Social	A 124.880.400
- Acción Forestal Bonaerense	A 8.608.900
- Desarrollo de la Actividad Pesquera	A 2.517.660

---

Por ello, el proyecto de presupuesto que elevamos a vuestra consideración presenta un desequilibrio de aproximadamente A2.400.000.000 el que será financiado

por el Banco de la Provincia de Buenos Aires mediante los anticipos previstos en el artículo 10 de su Carta Orgánica.

En tal sentido, el Poder Ejecutivo propone la refinanciación de la deuda contraída con la citada institución, en virtud de los anticipos de fondos recibidos en 1987 por dicho mecanismo.

Respecto al nivel del déficit esperado para 1988, es preciso señalar que en 1987 a pesar que el presupuesto aprobado preveía un equilibrio entre ingresos y gastos, su ejecución resultó deficitaria en aproximadamente A2.800.000.000 en promedio de 1988.

### ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS

La estimación de los recursos se basa en los cálculos originales realizados por esta Administración ajustados en función de la recaudación efectivamente registrada en lo que va del año.

Cabe destacar que la previsión de los recursos se ha efectuado con la prudencia que exige el reconocimiento de que la misma debe ser cumplida en el marco de una situación económica altamente desfavorable.

Con respecto al peso relativo de los distintos tributos provinciales es de señalar que se procura que, a pesar de las altas tasas inflacionarias, los impuestos a la propiedad no pierdan participación en el conjunto.

El cálculo de recursos elaborado conforme a los lineamientos descriptos asciende a la suma de A17.576.978.085 y se distribuye de la siguiente forma:

	En millones de A
INGRESOS PROVINCIALES	A. 9.361.416.622
- Administración central	A 8.753.875.630
- Organismos Descentralizados	A 52.447.200
- Cuentas Especiales	A 476.542.792
- Ingresos de Capital	A 78.551.000
INGRESOS NACIONALES	A 8.215.561.483
- Administración Central	A 7.238.525.000
- Organismos Descentralizados	A 977.036.463
INGRESOS TOTALES CONSOLIDADOS	A 17.576.978.085

### ESTRUCTURA DEL GASTO

El Presupuesto para 1988 prevé un gasto total consolidado neto de economía de A21.392.933.290.

De dicho importe más del 45% ha sido asignado a las áreas sociales de acuerdo al detalle que se muestra a continuación:

SALUD	A	2.383.827.051
EDUCACIÓN	A	6.265.699.482
ACCION SOCIAL	A	474.237.218
VIVIENDA	A	974.863.048
	A	10.098.863.048

Es importante señalar con respecto a la participación de los gastos en personal 46% del total de gastos es objetivo del Gobierno impedir el retroceso en salario real de los trabajadores públicos.

Prueba de ello ha sido la política salarial seguida desde diciembre último, lo que ha significado para la Provincia un esfuerzo financiero importantísimo, teniendo en cuenta los índices de crecimiento de los precios que afectan a nuestra economía y el necesario reacomodamiento de las finanzas públicas provinciales que tal fenómeno implica.

Cabe destacar, que considerando el incremento en el costo de vida ocurrido durante los ocho primeros meses del año 1988 –aproximadamente el 255%- los agentes de los distintos regímenes estatutarios de la Provincia han logrado mantener y en algunos casos incrementar el salario real vigente en diciembre de 1987.

Dentro de la clasificación económica y por objeto del gasto, además de lo expresado acerca de la partida "Personal", es importante señalar que el gasto en inversión pública real (bienes de capital más trabajos públicos) asciende a A2.911.966.905, importe que representa un crecimiento real con respecto a la inversión promedio realizada en el período 1984-1987 del 49% y con relación a la inversión de 1987 un 10%.

Cabe destacar que computando los organismos no consolidados (DEBA, OSBA y Banco Provincia) el total de la inversión pública asciende a A5.351.295.821 lo que representa un 17% del gasto total de la Provincia.

A título de ejemplo, se muestran a continuación las principales finalidades atendidas a través de la Partida de Trabajos Públicos:

SALUD	A	268.154.168
CULTURA Y EDUCACIÓN	A	340.548.078
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	A	805.011.201
BIENESTAR SOCIAL	A	1.055.909.558

Asimismo, el plan de obra de OSBA y DEBA alcanza la suma de respectivamente A365.565.239 y A1.572.030.424.

Con referencia a la partida "Transferencias", cuyo importe total asciende a A5.649.966 (25,3% del gasto) merecen detallarse los siguientes conceptos:

- Coparticipación a municipalidades	A	2.158.188.200
- Subvenciones a cooperadoras para servicios alimentarios	A	398.649.000
- Subvenciones para equiparación de docentes no oficiales	A	670.167.810
- Subsidios para la asistencia social de Obras Sanitarias	A	144.550.000
- Aportes para la Administración General de Obras Sanitarias	A	446.953.339
- Aportes al Sistema de Previsión	A	532.359.810
- Aportes al Instituto de Obra Médico Asistencial	A	160.459.600
- Asistencia financiera a municipalidades	A	400.000.000
- Fondo compensador de préstamos	A	53.100.000

#### DÉFICIT Y SU FINANCIAMIENTO

Como ya fuera señalado anteriormente, dentro del marco de sinceramiento de las cuentas públicas, el proyecto de presupuesto para 1988 que se elevó a vuestra consideración se presenta con déficit. El mismo se ha estimado en A2.401.768.413, lo cual significa un 10% del total de erogaciones. Esta situación representa una mejora respecto a lo ocurrido durante 1987, año en que dicha relación fue del 15%.

En este punto cabe aclarar que dentro del articulado del proyecto de ley, el Poder Ejecutivo propone refinanciar, a un plazo de tres (3) años, la deuda contraída con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, en virtud de los anticipos de recaudación fiscal recibidos por aplicación del artículo 10 del Decreto-Ley 9.434/1979.

En tal sentido cabe recordar que, como señaláramos anteriormente, en el inicio de su gestión esta Administración se vio obligada a funcionar con la capacidad de endeudamiento con el banco utilizada al máximo.

Transcurridos ocho meses, y como consecuencia de los ajustes efectuados por el Gobierno Provincial en la asignación del gasto y esfuerzo llevado a cabo en mejoras de la recaudación provincial –a pesar que comportamiento general de la economía nacional ha condicionado fuertemente el accionar de todos los gobiernos provinciales– se ha logrado disminuir sensiblemente los anticipos de fondos otorgados por el banco de la Provincia.

Concretamente, considerando la variación de los índices de precios entre diciembre de 1987 y agosto de 1988 el endeudamiento utilizado debería ser mayor al efectivamente contraído que a la fecha asciende a aproximadamente A1.600.000.000.

Es por ello que el Poder Ejecutivo propone a Vuestra Honorabilidad la refinanciación de la deuda contraída con el Banco de la Provincia vigente a la sanción de la presente ley.

CÁMARA DE DIPUTADOS  
Provincia de Buenos Aires  
Secretaría Legislativa - Información Legislativa