

# *Fundamentos de la Ley 11186*

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 1991.

Es preciso destacar que la demora en su elevación responde fundamentalmente a dos cuestiones.

En primer lugar, como es de vuestro conocimiento, la Ley de Presupuesto para el Ejercicio 1990 fue sancionada recién en marzo del corriente año, lo cual dificultó y condicionó técnicamente la elaboración del proyecto para el año 1991.

En segundo término, la sanción de la Ley de Convertibilidad por parte del Gobierno Nacional, con vigencia a partir del 1 de abril de 1991, impuso nuevas reglas de funcionamiento a la economía nacional a lo cual también debieron adaptarse las finanzas provinciales tanto en materia de política tributaria como de gasto público.

En ese sentido, el nuevo marco político económico delineado a partir del 01/04/1991 y la estabilidad de las variables económicas que se ha logrado consolidar a partir de ese momento, permiten dotar de mayor previsibilidad al instrumento presupuestario y ayudarán a que éste se constituya, en el futuro, en una herramienta útil para la administración de las finanzas provinciales; además de expresar realmente el plan de gobierno.

Dado que éste es el último proyecto de presupuesto que corresponde elevar a esta gestión de gobierno es útil repasar brevemente algunas características del contexto macroeconómico global en que la misma debió desenvolverse y que condicionaron adversamente su accionar:

El contexto macroeconómico

Durante los tres primeros años de nuestra gestión el país atravesó una crisis sin precedentes: la recesión continuada de 1988, 1989 y 1990 determinó que el nivel de actividad de 1991 sea inferior al de 1987. A ello se suman las altas tasas de inflación con varios picos hiperinflacionarios, lo cual lleva acumulado un aumento de precios de 520.000%. No hay que olvidar que en este período se sucedieron siete

ministros de economía a nivel nacional y un número aún mayor de programas económicos.

Esta situación dificultó la recuperación de las finanzas públicas provinciales. Es muy difícil programar los recursos y el gasto en un contexto tan errático y recesivo. Aquello que parece tan sencillo y tan poco relevante para una gestión de gobierno, como es el de administrar la crisis requirió en este caso esfuerzos superlativos que deben ser resaltados. A lo cual se suman los pocos instrumentos de política con que cuenta una Provincia como también los mayores límites que se imponen a Buenos Aires por la discriminación fiscal a que es sometida.

#### Las finanzas entre 1988 y 1990

Muchos fueron los esfuerzos realizados, las acciones emprendidas y también los errores y/o las omisiones. Sin embargo se pudieron mantener en funcionamiento los servicios básicos prestados por la Provincia como también avanzar positivamente en muchas áreas.

En cuanto a los recursos se puso en marcha el proceso de descentralización a través de los municipios, se produjeron modificaciones legales que evitaron la licuación de deudas impositivas, se amplió el plazo de prescripción de las mismas, se iniciaron controles específicos para grandes contribuyentes, se incorporaron mejoras no declaradas al catastro, etcétera.

Por el lado del gasto se hicieron automáticas y transparentes las relaciones financieras con los municipios, se redujeron y explicitaron los subsidios y se tomaron medidas diversas de contención.

Globalmente, los recursos cayeron en 1988 y 1989 y se recuperaron en 1990. El gasto también se redujo en 1988 y sobre todo en 1989, para aumentar en 1990 aunque sin llegar a los niveles de 1987.

A pesar de la mayor participación en los índices de fondos nacionales coparticipables logrados por nuestro gobierno (1,9%), igualmente dichos recursos cayeron en términos reales, a lo que se debe adicionar una fuerte reducción de los fondos viales y del FONAVI.

#### Las relaciones con la Nación

Durante estos años se planteó decididamente la discriminación fiscal a que es sujeta nuestra Provincia. La pérdida estimada para este año es del orden de los 1.000 millones de dólares que van a parar al resto de las provincias, desde Córdoba y Santa Fe hasta La Rioja y Catamarca. El resultado es que tenemos menos margen para la

acción. A pesar de contar con el menor gasto público y cantidad de empleados por habitante del país, debemos tener la presión tributaria más elevada.

Esta discriminación que soporta Buenos Aires no se limita al tema de la coparticipación federal, ya que lo mismo se repite para el resto de las transferencias nacionales con un tercio del déficit habitacional recibe sólo el 14% del Fondo Nacional de la Vivienda; con el 36% de los carenciados del país el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación le asignó en 1990 el 16% del total de sus aportes a las provincias; o con el 37% de la matrícula escolar participa a la fecha de apenas el 22% del Fondo para Educación.

En estos aspectos es de fundamental importancia que todos los sectores representativos de la comunidad bonaerense: Legislatura Provincial, legisladores nacionales, municipios, entidades gremiales, de empresarios y de trabajadores, colegios profesionales, etc., acompañen los reclamos que efectúa el Poder Ejecutivo Provincial, pues su concreción posibilitará mejorar los servicios prestados y encarar las necesarias obras de infraestructura que se vienen postergando, especialmente en el conurbano.

El presupuesto general de 1991

Durante nuestro gobierno se quebró la tendencia que se venía observando en el comportamiento de las finanzas públicas provinciales. Así en 1991 el gasto público será inferior al de 1987 y los ingresos serán superiores; todo lo cual determina que el proyecto de presupuesto para 1991 pueda tener un resultado equilibrado.

El quiebre de tendencia permite, por un lado, que la Provincia continúe en funcionamiento, y por el otro, deje margen para la acción futura o al menos no quede comprometido.

Estructura de los recursos

El equilibrio presupuestario que se espera alcanzar durante 1991, se sustenta básicamente en el incremento de los ingresos. En efecto, los recursos totales de la Provincia estimados para el presente Ejercicio superan en un 31% los correspondientes a 1990.

Este incremento se observa tanto en los recursos de jurisdicción provincial, como los de origen nacional. El aumento previsto en los primeros es del orden del 16%; mientras que los segundos crecerían un 57%, de acuerdo a la siguiente estructura:

En miles de millones de australes de 1991

	1990		1991		Variac.
	Monto	Est. %	Monto	Est. %	
Recursos Totales	26.334,0	100,0	34.549,1	100,0	31,2
-Corrientes	26.041,9	98,9	34.506,7	99,9	32,5
-Provinciales	15.517,4	58,9	19.023,1	52,2	16,1
-Tributarios	14.309,9	54,3	16.190,4	46,9	13,1
-Resto	1.207,5	4,6	1.832,7	5,3	51,8
-Nacionales	10.524,5	40,0	16.483,6	42,7	56,6
-Coparticipación					
Federal	10.084,4	38,3	15.997,0	46,3	58,6
-Resto	440,1	1,7	486,6	1,4	10,6
-De Capital	292,1	1,1	42,4	0,1	85,5

El mayor incremento de los recursos nacionales obedece a la fuerte recuperación de los ingresos por coparticipación federal (59%), que reflejan plenamente en este período la ampliación en la base de imposición de IVA; la mayor alícuota en el caso del impuesto a los débitos bancarios; el mejoramiento en el accionar de la Dirección General Impositiva y obviamente la fuerte desaceleración producida en la tasa de variación de precios que se verifica a partir del mes de abril.

Por el lado de los ingresos de jurisdicción provincial, los recursos tributarios crecen un 13%. Si analizamos su estructura se observan comportamientos diferenciados según sea la característica de los impuestos provinciales de que se trate:

Concepto	1990	1991	Variación %
-Impuestos al Patrimonio	6.983	9.392	34,5
-Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	6.755	6.797	0,6
-Impuestos adicional de emergencia	509	2	-99,6
Total	14.247	16.191	13,6

El incremento de mayor significación se dará en el Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto a los Sellos, pues en ambos casos influye notoriamente la

reducción de la tasa de inflación, al hacer menos costoso el rezago fiscal, y la recuperación registrada en la actividad económica a partir de abril.

En los impuestos de base fija, Inmobiliario y Automotores, la mejoría en las variables macroeconómicas tiene un efecto menor pues durante nuestra gestión se adecuaron las metodologías de cálculo de cada anticipo a las condiciones inflacionarias, lográndose contrarrestar los efectos del rezago fiscal.

Igualmente se observa un mejor comportamiento de la cobrabilidad, toda vez que a partir de abril las cuotas de ambos impuestos no se han ajustado y se han practicado descuentos del orden del 10% y del 20% en el Impuesto Inmobiliario anual de aquellos contribuyentes que acrediten un buen cumplimiento de sus obligaciones, para el caso de la planta urbana y la planta rural, respectivamente.

También influyen positivamente en la recaudación proyectada para 1991 los operativos desarrollados por la Dirección Provincial de Rentas y la Dirección Provincial de Catastro Territorial.

Por último el aumento (52%) de los recursos no tributarios obedece fundamentalmente a los intereses generados en virtud del Convenio de Fideicomiso firmado con el Banco de la Provincia.

#### Estructura del gasto

El gasto público neto de economías durante 1991 será un 6% mayor que en 1990 y alcanzará la suma de A\$36.486 miles de millones de australes, con la siguiente estructura:

Erogaciones Totales	100,0
- Erogaciones Corrientes	96,0
- Personal	54,9
- Bienes y Servicios	11,7
- Transferencias	28,6
- Resto	0,8
- Erogaciones de Capital	8,2
- Economías	(4,2)

Respecto a 1990, las erogaciones en Personal crecen un 6,5%; en Bienes y Servicios un 7,2%; en Trasterencias un 21,4% y de Capital (inversión real más transferencias de capital) un 6%.

En cuanto al plan de obras públicas, no se incluyen obras nuevas a las ya aprobadas en el presupuesto 1990, excepto las incorporadas durante 1991 referidas a la construcción de cuatro establecimientos carcelarios y la I etapa del canal Arturo Jauretche, que será financiada con aportes del tesoro nacional.

El 50% de la partida Transferencias lo constituye la coparticipación a municipios, que durante 1991 crece un 32% respecto a 1990; por lo cual las municipalidades recibirán mayores recursos por A\$1.230 en miles de millones de australes.

También merecen destacarse en Transferencias, los siguientes conceptos:

En miles de millones de australes	
- Subvenciones a cooperadoras para servicios alimentarios	310,0
- Subvenciones para equiparación de docentes no oficiales	1.030,0
- Programa alimentario integral solidario (PAIS)	286,5
- Aporte para la Administración General de Obras Sanitarias	181,0
- Aporte al Sistema de Previsión y Asistencia Social (IPS, Caja de Policía, IOMA)	1.410,2
- Aportes a municipalidades por el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria	600,0
- Becas para Médicos Residentes	325,0
- Programa de Infraestructura Social	180,0

Del total del Presupuesto para 1991 el 47% del gasto es destinado directamente a las áreas sociales, según el siguiente detalle:

	En miles de millones de australes
Salud	4.803,8
Educación	9.897,9
Acción Social	802,4
Vivienda	1.622,6
	-----
Total	17.126,7

Respecto a la planta de personal, se plantea una disminución de 820 cargos en áreas de la administración central y organismos descentralizados en las que se registra un número de vacantes superior a sus necesidades. De esta forma, el número

total de cargos autorizados en el presupuesto 1991 representa una reducción de 100 cargos respecto al total vigente al comienzo de nuestra gestión.

#### Financiamiento

El financiamiento previsto esta constituido de la siguiente forma:

- Aportes no reintegrables de Tesoro Nacional	386,4
- Aportes reintegrables del Tesoro Nacional	401,7
- Aportes del FONAVI	1.274,0
- Uso del crédito	1.148,3
- Otros	6,4
	-----
Total	3.216,8

Los componentes principales del endeudamiento previsto son:

a) ~~₺~~858,8 miles de millones de la refinanciación de la cuota vencida en septiembre, correspondiente a la deuda con el Banco de la Provincia por anticipos financieros (artículo 10 de su Carta Orgánica) otorgados en años anteriores y para lo cual se solicita autorización de esa Legislatura a través del artículo 20 del proyecto de ley.

b) ~~₺~~207,4 miles de millones que corresponden al financiamiento de distintas obras públicas contratadas por el sistema de pago diferido aprobado por el artículo 45 de la Ley 6.021.

Por otra parte, en Amortización de la deuda se incluye los dos vencimientos operados en el corriente año de la deuda con el Banco de la Provincia antes mencionada; el primero de los cuales (~~₺~~390,8 miles de millones) es cancelado con los intereses generados a través del convenio de fideicomiso.

Por último, el financiamiento neto resultante es el necesario para cubrir la brecha entre recursos y erogaciones y por lo tanto lograr el equilibrio presupuestario durante 1991.