

Fundamentos de la Ley 11581

HONORABLE LEGISLATURA:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra Honorabilidad con el propósito de enviar a su consideración el Proyecto de Presupuesto y Cálculo de Recursos para el Ejercicio 1995.

I – EL CONTEXTO GENERAL.

La evolución de la economía Argentina a partir del inicio del Plan de Convertibilidad muestra indicadores macroeconómicos altamente satisfactorios: incremento del Producto Bruto Interno (34%); estabilidad de precios con tasas de inflación convergentes con las vigentes en el orden internacional; incremento de la inversión y del consumo, tanto del sector público como del sector privado.

Sin embargo, existen problemas por superar. Es deseable un mayor aumento de las exportaciones y retraso de la economía Argentina verificando desde mediados de cuenta difícil de saldar en el corto plazo e implica que cada vez sea más necesaria la “Sintonía fina” en las cuestiones económicas para que el hecho de haber reconquistado la dinámica productiva se traduzca realmente en la posibilidad de lograr un crecimiento sostenido y que genere empleo para todos los habitantes de nuestro país.

Las finanzas públicas provinciales son parte del proceso iniciado y han tenido una evolución acorde con los objetivos del programa económico del Gobierno Central. Su evolución en el período 1991-1994 fue similar a la verificada en el orden nacional. El gasto público de la provincia creció un 70% y los ingresos un 86%, registrándose un aumento mayor en la recaudación de tributos provinciales: 110 %.

A partir de este comportamiento fue posible lograr el equilibrio presupuestario, aumentar fuertemente la inversión pública, otorgar mejoras salariales a los empleados, expandir el gasto social, asumir nuevas responsabilidades sobre servicios transferidos por la Nación, incrementar la prestación de los ya existentes y regularizar toda la deuda del Estado Provincial.

Prueba de esta satisfactoria situación de las cuentas públicas provinciales fue el éxito alcanzado por nuestra Provincia con el lanzamiento del Programa de Bonos de Inversión en el Mercado Internacional y los ratings obtenidos de parte de las

compañías internacionales calificadoras de riesgo, que constituyen evaluadores objetivos de nuestra gestión.

Ahora bien, para 1995 la presión tributaria global habrá de reducirse. Ello es consecuencia de las bajas que se registrarán en impuestos ligados a la producción como es el caso de Ingresos Brutos en Industria, el Agro y la Construcción. Esta política, enmarcada en el Pacto Fiscal Federal tiene por objetivo incentivar la baja de costos y por tanto la inversión y las exportaciones, factores estos que deberán convertirse en el principal elemento del crecimiento económico futuro y generador de un mayor nivel de empleo.

Para alcanzar tales objetivos es requisito fundamental que el gasto público mantenga los niveles ya alcanzados de forma tal de no producir incrementos en los impuestos que afecten los ingresos de las familias y las empresas.

II- LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 1994:

En el año 1994 el resultado de la Ejecución Presupuestaria será nuevamente equilibrado no obstante verificarse un mayor nivel de gasto que el previsto originariamente.

El crecimiento del gasto obedeció básicamente a la no realización de los ahorros previstos en el Presupuesto 1994 para distintas áreas; al otorgamiento de mejoras salariales al sector docente; al comienzo de la ejecución de las obras distritales y regionales previstas en el Programa de Reconstrucción Interior (P. R. I. B. A.) y al crecimiento de los recursos y gastos del Instituto Provincial de Lotería.

Este mayor nivel de gasto fue solventado por el aumento de los recursos provinciales que se incrementaron 390 millones de pesos respecto de 1993 (13%) y 145 millones de pesos por sobre lo previsto en el Presupuesto 1994 (4,5%). También el financiamiento fue mayor que el presupuesto por la colocación de títulos de deuda pública en el marco del P. R. I. B. A. y por los remanentes de ejercicios anteriores.

A continuación se presenta un esquema simplificado de la ejecución presupuestaria prevista.

	<u>Ejecución Presupuestaria.</u> (Millones de pesos).
I. Recursos Totales.	7.049
Tributarios Provinciales.	3.557
No Tributarios Provinciales.	398

Coparticipación Federal.	2.040
Fondo del Conurbano.	590
Otros Recursos Nacionales.	442
Recursos de Capital.	22
II. Erogaciones Totales.	7.418
Personal y Transferencias Vinculadas.	3.564
Bienes y Servicios.	915
Intereses.	156
Transferencias Corrientes.	1538
Inversión Pública.	1225
Resto de Erogaciones.	20
III. Otros Ingresos.	380
Uso del Crédito P. R. I. B. A.	100
Uso Neto del Crédito-Resto.	55
Remanente de Ejercicios Anteriores.	105
Aportes No Reintegrables.	120
IV. Resultado.	11

III- LOS OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO DE 1995.

1. Alcanzar un nivel de gasto público global similar al de 1994;
2. No aumentar la presión tributaria global;
3. Seguir con la implementación del Pacto Federal para la Producción, el Empleo y el Crecimiento;
4. Continuar con las reformas en la gestión que permitan aumentar la productividad del gasto público;
5. Perfeccionar los mecanismos de la programación presupuestaria y del control de su cumplimiento que aseguren el equilibrio de las cuentas públicas.
6. Profundizar las acciones que mejoren la administración tributaria.

IV. LA POLÍTICA TRIBUTARIA Y LOS INGRESOS.

a. Los recursos tributarios propios.

La política tributaria provincial para 1995 contempla la finalización del programa de eliminación y reducción de impuestos que benefician a diversos sectores de la producción.

Estas medidas implican necesariamente, durante 1995, pérdidas de recaudación en los ingresos tributarios propios y por ende un importante sacrificio fiscal a favor de la producción.

En efecto, como en reiteradas oportunidades se ha manifestado, la desgravación total a favor de los sectores de la producción cuando finalice el proceso significa una pérdida de 1.300 millones de pesos en la recaudación, los que sólo parcialmente se compensan con la modificación tributaria aprobada en la Ley Impositiva de 1994 y con la mayor eficiencia lograda en la administración tributaria.

Pérdida por eliminación y/o reducción de impuestos.

(En millones de pesos).

<u>Impuesto.</u>	<u>Sector beneficiado.</u>	<u>Monto.</u>
Ingresos Brutos	Industria, Agro, Construcción y Finanzas.	700
Inmobiliario Rural.	Agropecuario.	220
Energía	Industria.	180
Sellos	Industria, Agro, Construcción y Finanzas.	160
Automotores	Transporte de Carga y Pasajeros Industria.	30
Inmobiliario Urbano.		10
Total.		1.300

Como prevé la Ley 11.518 en julio de 1995 culmina el proceso de desgravación en el impuesto a los Ingresos Brutos; el cálculo de recursos del Presupuesto 1994 refleja esta situación.

El año 1995 constituirá, en este aspecto, un período de transición; el Gobierno de la provincia de Buenos Aires aspira a concretar durante el primer semestre del año próximo, conjuntamente con el Gobierno Nacional y el resto de los gobiernos provinciales, una definición respecto del nuevo impuesto que resguarde los intereses fiscales y la potestad tributaria de las provincias.

La recaudación propia, excluidos los impuestos a la energía, se estima en 3.151 millones de pesos, lo que significa una disminución de 7% respecto de 1994:

<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>Diferencia.</u>
-------------	-------------	--------------------

(En millones de pesos)

Ingresos Brutos	1.796	1.570	-226
Sellos	420	400	-20
Inmobiliario Urbano	389	450	61
Inmobiliario Rural	140	140	0
Automotores	416	360	-56
FO. PRO. VI.	28	31	3
Moratoria	204	200	-4
Total	3.393	3.151	-242

La caída observada en Ingresos Brutos obedece a que las desgravaciones programadas en los sectores de la producción superan los aumentos previstos por mejoras en la administración y por el mayor nivel de actividad económica previsto.

Algo similar ocurre con Sellos, donde las mermas tampoco son compensadas por el aumento esperado en las transacciones inmobiliarias.

El ingreso previsto por la Patente a los Automotores refleja la importante caída en el precio de mercado de las unidades usadas, solo parcialmente compensada por la incorporación de vehículos nuevos.

En el caso del impuesto inmobiliario, la estimación de ingresos, recoge el efecto pleno durante 1995 del Plan de Legalización de Construcciones no Declaradas instrumentando en 1994.

Durante 1995 continuarán las reformas en la Administración Tributaria Provincial con el objetivo de reducir la evasión impositiva aún existente y cuyo efecto ya está incluido en la estimación de recaudación de cada uno de los impuestos.

Las principales acciones en materia de Administración Tributaria para 1995, entre otras, serán:

- Perfeccionamiento de la base de datos de los impuestos predeterminados (nuevo sistema de cambio de domicilio, cruce de información con el registro de domicilio, cruce de información con el Registro Nacional de Propiedad Automotor, etc.).
- Mejoramiento del sistema de distribución.
- Operativos especiales de recupero de deuda en estratos calificados de acuerdo al mayor interés fiscal.
- Ampliación del número de contribuyentes del impuesto inmobiliario incluidos en el sistema de atención personalizada.
- Intensificación de las acciones de cobro prejudicial y según corresponda su posterior derivación a la Fiscalía de Estado.

- Rediseño de formularios de pago del impuesto a los Ingresos Brutos (unificación de formatos, diferenciación por tipo de contribuyente, premagnetización, etc.).
- Implementación de un sistema similar al DGI 2000.
- Intensificación de operativos de reclamo de deudas en los contribuyentes descentralizados y de control sobre la gestión de los municipios que administran el sistema.
- Implementación gradual del sistema de agentes de percepción.
- Continuación del cruce de información y realización de operativos conjuntos con la DGI.

Por otra parte y en relación a los impuestos propios con afectación específica, se prevé una disminución en el Impuesto al Consumo de Energía Eléctrica producto de la desgravación gradual del consumo industrial.

b. Los recursos nacionales.

Los ingresos tributarios de origen nacional ascenderán a 3.575 millones de pesos.

En relación a la Coparticipación Federal de Impuestos se estima que la misma alcanzará 2.150 millones de pesos.

El Fondo del Conurbano Bonaerense incrementará sus ingresos, respecto de 1994, en 140 millones de pesos, alcanzando un monto de 730 millones. El aumento previsto es del 24%.

Corresponde destacar la incorporación en el Cálculo de Recursos 1995 de los ingresos provenientes de la transferencia de Servicios Educativos por 370 millones y el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales por 30 millones; previéndose, en ambos casos, un gasto equivalente en el total de Erogaciones.

El resto de los recursos de origen nacional (coparticipación vial, FO. NA. VI. etc.) mantiene niveles similares a los de 1994.

c. Los ingresos no tributarios.

Se estima una recaudación levemente inferior a la ejecución prevista para 1994, como consecuencia de un menor producido de colocaciones financieras. El nivel total asciende a 390 millones de pesos, de los cuales el 90% lo constituyen los ingresos del Instituto Provincial de Lotería.

d. Los recursos totales.

Alcanzan los 7.334 millones de pesos, que significa un crecimiento respecto de la ejecución estimada para 1994 de 285 millones.

Sin embargo este crecimiento está sustentado en la incorporación de ingresos afectados a gastos como es el caso de los Servicios Educativos Transferidos. Si la

comparación fuera homogénea se observaría una caída de 115 millones de pesos entre 1994 y 1995.

Esta disminución obedece a la pérdida de participación de los recursos tributarios provinciales, como ya se mencionó anteriormente, debido a las desgravaciones impositivas; solo compensada parcialmente por los mayores recursos nacionales previstos.

V. LAS EROGACIONES.

El total de erogaciones previsto para 1995 alcanza a 7.852 millones de pesos, siendo este monto compatible con el objetivo de mantener el nivel global de gasto público constante, en valores nominales, respecto a 1994.

Si se excluye el efecto de los recursos y gastos incorporados por la efectiva transferencia de los Servicios Educativos Nacionales y las Economías por no Inversión, el total de Erogaciones asciende a 7.412 millones de pesos, cifra similar a la ejecución estimada para 1994.

En Cuadros y Gráficos anexos se muestran algunas características respecto a la composición y distribución de las Erogaciones.

a. personal y transferencias vinculadas.

Las erogaciones previstas por este concepto ascienden a 3.953 millones y su participación en el total del gasto –neto de economías- es de 51%. Su incremento, respecto de 1994, obedece fundamentalmente a la incorporación del personal correspondiente a las escuelas transferidas.

La masa salarial total desde el inicio del Plan de Convertibilidad a la fecha se ha incrementado en 1.500 millones de pesos, sin considerar el impacto de la transferencia de los Servicios Educativos Nacionales.

La composición de Personal y transferencias vinculadas se presente seguidamente:

	Millones de pesos.
Personal.	3.389
Transferencias Vinculadas.	564
DENO	343
Déficit Caja de Policía.	93
Aportes al IOMA por jubilados.	56
Residentes y becas de Salud.	41
Aportes al IPS por Leyes Especiales.	22
Otras Transferencias.	6

Total.

3.953

En este aspecto corresponde comentar por un lado que el 52% del total se destina a la masa salarial de la Dirección General de Cultura y Educación y por otro que el Instituto de Previsión Social no requerirá durante 1995 aportes del Tesoro Provincial para financiar déficit.

El número de cargos y horas de cátedra de la Administración Pública refleja los siguientes aumentos:

- Incorporación del personal de Astillero Río Santiago (1153 cargos);
- Transferencia de servicios educativos nacionales (23.947 cargos y 402.035 horas cátedra);
- Habilitación Hospital Evita Pueblo de Berazategui (400 cargos).
- Incorporación de los puertos San Nicolás, Dock Sud y Coronel Rosales (132 cargos).
- Aumento de cargos en el Poder Judicial por transferencias desde la Dirección de Obras Sanitarias (43 cargos).

Por otro lado en el artículo 38 del presente proyecto se prevé una autorización al Poder Ejecutivo para ampliar el número de cargos en el Ministerio de Salud para la puesta en funcionamiento de los hospitales en construcción previstos en la Ley 11.054.

Si bien en el Presupuesto 1994 se previeron ahorros en el caso específico de la Dirección General de Cultura y Educación por una mejora en la administración de personal, producto de la reforma en el Sistema de Reconocimiento Médicos, de la revisión de las Plantas Orgánico Funcionales y de modificación en el sistema de conciliación bancaria, los mismos recién se están concretando, por lo que se prevé que el impacto pleno de tales medidas se verificarán en el transcurso de 1995.

Asimismo el proyecto de Presupuesto 1995 incluye provisiones de reducción de horas de cátedra y becas en el Ministerio de Salud, y reducciones progresivas de los montos destinados a horas extras en todas las jurisdicciones.

Respecto de la Caja de Policía se prevé elevar a la brevedad, a la Honorable Legislatura, un proyecto modificadorio del Régimen de Retiros, con el objeto de disminuir su fuerte déficit.

b. bienes y Servicios.

Se destina a esta partida 900 millones de pesos (11.5%) y la misa refleja un nivel similar al ejecutado durante 1994. algo menos de la mitad de este valor corresponde al Ministerio de Salud y al Instituto Provincial de Lotería; en este último

caso la previsión para 1995 es igual a la ejecutada en 1994, al en el que tuvo un fuerte incremento la explotación de los juegos propios.

Específicamente en el Ministerio de Salud en 1995 se continuara con el proceso de descentralización de la administración hospitalaria. Lo realizado en este aspecto durante 1994 –tal como la apertura de créditos por hospital, una mayor descentralización en la toma de decisiones y el control de gestión- tuvo una incidencia positiva en el comportamiento del gasto por este concepto. Se aspira a que progresivamente el presupuesto sea para cada unidad hospitalaria un instrumento de análisis económico y de gestión de cada una de las subunidades que lo componen.

Lo manifestado en el párrafo anterior es trasladable a otros sectores de la Administración Pública cuya característica es la de ser productores de servicios; en este sentido en 1994 también se realizó la apertura de créditos presupuestarios a nivel de Unidad Regional –en la Policía Bonaerenses- y de Unidad Carcelaria – en el Servicio Penitenciario-.

c. Municipios.

Para Municipios este presupuesto, y solo en transferencias corrientes, prevé 1.000 millones de pesos, de los cuales se propone deducir 120 millones que financiaran gastos que se encuentran en cabeza de la Provincia pero que tienen un impacto directo en los municipios.

Además el Presupuesto contiene provisiones de gastos en otras partidas que constituyen transferencias de fondos a los municipios, tales como los préstamos del Tesoro Provincial, los del Programa de Fortalecimiento Municipal, las transferencias de Capital para obras distritales del Programa de Reconstrucción del Interior, las transferencias del Ente del Conurbano Bonaerenses y los aportes del programa Familia Propietaria, que totalizan en conjunto algo más de 340 millones de pesos.

Debe destacarse que desde 1991 las transferencias netas a Municipios por coparticipación impositiva crecieron 365 millones y si consideramos los montos transferidos por todo concepto, los mismos aumentaron 680 millones de pesos.

Los mayores recursos con destino a la realización de obras en los Municipios han permitido que estos liberen recursos propios para cubrir otras finalidades.

Adicionalmente a lo expuesto la Provincia ha cancelado deudas municipales, en el marco de la Ley 11.192, por un monto que a la fecha supera los 80 millones de pesos.

d. Transferencias Corrientes.

Deducidas las vinculadas a la partida de Personal y las correspondientes a Municipios, las transferencias corrientes suman 485 millones de pesos.

Las de mayor relevancia son las siguientes: Comedores Escolares e Infantiles - 72 millones-, Pensiones Sociales -63 millones-, Becas de Menores -34 Juveniles -12 millones.

e. Inversión Pública.

El total de recursos asignados a la inversión pública asciende a 1.236 millones de pesos -16% del total- lo cual significa un crecimiento de 930 millones respecto a 1991.

Los conceptos incluidos en la Inversión Pública total son los siguientes:

	Millones de pesos.
Trabajos Públicos.	635
Transferencias para Obra Pública.	435
Préstamos para Obra Pública.	115
Bienes de Capital e Inmuebles.	51
Total	1.236

Este nivel de Inversión Pública incluye una previsión de gastos de 182 millones en el marco del P.R.I.B.A.; el programa alcanzará a fines de 1995, considerando los montos ya ejecutados, una erogación total de 310 millones.

VI. FINANCIAMIENTO NETO.

El financiamiento neto del Presupuesto alcanza a 448 millones de pesos producto de 664 millones de financiamiento y 216 de amortización de deuda.

Los componentes mas importantes del financiamiento son: a) Programa de Bonos de Inversión (P.R.I.B.A.) 200 millones; b) Uso del Crédito por la Ley 11.192 150 millones; c) Aportes de Municipios 120 millones; Instituciones Financieras –BID Y BIRF- 64 millones; Financiamiento de Proveedores y Contratistas 68 millones y Remanente de Ejercicios Anteriores 40 millones.

Respecto de Amortización de Deudas, al igual que en 1994, el componente principal es la contrapartida del Uso del Crédito por la Ley 11.192 y el correspondiente pago en efectivo contemplado en dicha Ley.

VII. RESULTADO.

El proyecto de Presupuesto elaborado arriba a un resultado financiero global equilibrado, conforme al siguiente esquema:

	Millones de pesos.
I. Recursos Totales.	7.334
II. Erogaciones Brutas.	7.852

III. Economías por no Inversión.	(70)
IV. Necesidades de Financiamiento.	448
V. Financiamiento Neto.	448
VI. Resultado	0

El nivel de economías por no inversión significa menos del 1% del total de erogaciones por lo cual puede asegurarse que dicho monto se ajusta perfectamente a las reales posibilidades de su materialización.

Es de destacar que por cuarto año consecutivo se presenta un proyecto de presupuesto equilibrado, habiéndose cumplido efectivamente con dicho objetivo en los tres primeros años de gestión de este Gobierno.

Esta circunstancia demuestra el firme compromiso del Gobierno Provincial de dotar de racionalidad a la administración de los recursos públicos, lo cual ha permitido encarar un vasto programa de obras sin déficit, partiendo de la profunda convicción que el equilibrio presupuestario no es un fin en si mismo sino el medio indispensable para la correcta administración de los dineros del pueblo.

Dios guarde a vuestra Honorabilidad.