

De Vidal a Kicillof: Radiografía fiscal de la Provincia de Buenos Aires

Por: Anabella Freidemberg y Kevin Castillo

1. Introducción

La Provincia de Buenos Aires es la jurisdicción central en materia de población, territorio y actividad económica en nuestro país. Esta cualidad la convierte en el corazón de la disputa política a nivel nacional y, junto con la Ciudad de Buenos Aires, transforma en presidenciable a quien gestione de forma adecuada sus destinos.

Debido a estos elementos, y al escenario reciente y novedoso en donde la provincia fue gobernada por un espacio político distinto al peronismo, es que resulta importante el análisis en materia fiscal de los últimos años en Buenos Aires.

La evaluación en materia presupuestaria de la gestión política constituye un elemento básico a la hora de entender la orientación ideológica, política y económica de un gobierno.

En las siguientes líneas se buscará evidenciar los cambios transcurridos en materia de gastos e ingresos de la Provincia de Buenos Aires durante los gobiernos de María Eugenia Vidal y de Axel Kicillof.

Si bien el mandato de este último no ha finalizado, han transcurrido casi tres años de su gestión, es decir, una parte más que considerable. Es necesario aclarar que el análisis no ignora la excepcional coyuntura vivida en el mundo durante 2020 y 2021 fruto de la pandemia del Covid-19.

La realidad nacional en los últimos años ha condicionado fuertemente el margen de maniobra de las jurisdicciones subnacionales. Sin embargo, tanto en la política tributaria

como en materia de gasto, podemos observar en dónde estuvo puesto el foco tanto en la administración de “Cambiamos” como en la del “Frente de Todos”.

En las siguientes secciones se realizará un análisis comparativo del gasto por finalidad y función en la PBA durante el mandato actual como el previo. Asimismo, se evaluarán los recursos tributarios de origen provincial y nacional, y el estado de la evolución del stock de deuda.

En base a lo anteriormente expuesto, se resumirá el estado de situación del resultado fiscal y la sustentabilidad en dicha materia de la Provincia de Buenos Aires. Por último, se analizará el presupuesto para 2023 y se realizará un análisis comparativo del gasto por jurisdicción entre la gestión actual y la anterior.

2. Dime cómo gastas y te diré para quién gobiernas

La Provincia de Buenos Aires ha alternado en el signo político de su gobierno en los tres últimos mandatos. El 10 de diciembre de 2015, con la asunción de María Eugenia Vidal se interrumpió un ciclo de siete mandatos consecutivos en manos del peronismo.

Estos gobiernos han sido históricamente criticados por sus respectivos opositores debido a la ausencia de planificación y obras de jerarquía, como así también una atención excesiva al Área Metropolitana de Buenos Aires en detrimento del interior de la provincia debido a la densidad poblacional dispar entre ambos territorios.

Por ello, la asunción de Vidal despertaba expectativas en todo el país en relación a cuál podría llegar a ser el impacto de su gestión en la transformación de la PBA. Por otra parte, constituía todo un desafío para un espacio político acostumbrado a dirigir los destinos de una jurisdicción completamente distinta: la Ciudad de Buenos Aires.

Sin dudas, el contraste entre CABA y PBA es más que evidente. La Ciudad se ha caracterizado históricamente por capitalizar económicamente ser la sede del Estado Nacional, de las principales empresas del país y del flujo diario de millones de personas que se trasladan a la misma para realizar sus actividades económicas.

A esto se le suma su reducido tamaño territorial, su abultado presupuesto anual y su estancamiento poblacional. Estos factores la ponen más cerca de las grandes capitales europeas que del resto de nuestro país y sobre todo de la PBA.

En definitiva, el gobierno de Vidal se encontraba frente al desafío de cumplir con las expectativas autoimpuestas como así también de gestionar un territorio esquivo hasta ese momento.

La tabla I resume la participación del gasto por finalidad y función realizado durante el último año de gestión de Daniel Scioli (2015), María Eugenia Vidal (2019) y último disponible para Axel Kicillof (2021).

A grandes rasgos se observan algunas continuidades, como la caída en el gasto de administración gubernamental (20,69% en 2015 a 18,77% en 2021) y en los servicios de seguridad (12,83% en 2015 a 10,62% en 2021).

Es en los servicios sociales en donde se manifiestan claras diferencias entre los gobiernos de signo peronista y el de la Coalición Cambiemos. Los mismos pasan de representar un 59,86% en 2015 a un 55,37% en 2019. Por otra parte, los servicios sociales se ubicaron en un promedio de 61,29% para el periodo 2012-2015, mientras que para el periodo 2016-2019 estuvieron en un 57,94%.

Ahondando en el rubro se puede observar que el gasto en salud y en educación principalmente son los que explican la caída antes mencionada en 2019. Sin duda estos aspectos son sensibles, incluso para un estado con concepción pre-keynesiano o gendarme.

Es aquí donde se clarifica el primer gran contrapunto con la gestión de Kicillof, quien revierte este camino, mejorando el gasto en salud (lógico en contexto de pandemia), casi duplicando la promoción y asistencia social, y recuperando la inversión en educación, aunque sin llegar a los niveles del 2015.

Por otro lado, tiene un mejor rendimiento en agua potable y alcantarillado con casi 1 p.p. del presupuesto ejecutado, más que triplicando la proporción de 2019 y casi duplicando la de 2015.

Por último, el gasto en atender la deuda pública y los intereses crecieron fuertemente hacia el final de la gestión de Vidal. La Provincia de Buenos Aires durante el periodo 2005-2015 tuvo su pico de participación de la deuda en 2014, con un 3,16% del gasto ejecutado. Los años 2018 y 2019 se destacaron por fuertes desembolsos (6,01% y 7,46%, respectivamente) en este apartado.

En síntesis, el periodo 2016-2019 se caracterizó por un importante ajuste en las áreas sociales, en un contexto de crisis económica durante los dos últimos años del mismo. Asimismo, buena parte de este ajuste se destinó al pago de deuda pública, la cual lejos de potenciar la gestión, terminó limitando el margen de acción del gobierno de Vidal.

En estos aspectos, el gobierno de Kicillof hasta aquí ha podido desandar ese camino con una orientación política y económica basada primero en la recuperación de la asistencia social y la inversión en salud en un contexto de crisis económica y sanitaria.

Tabla I: Participación del gasto por finalidad y función en el presupuesto ejecutado para los años 2015, 2019 y 2021.

FINALIDAD Y FUNCIÓN	2015	2019	2021
Administración gubernamental	20,69%	19,52%	18,77%
Servicios de seguridad	12,83%	11,08%	10,62%
Servicios sociales	59,86%	55,37%	62,05%
<i>Salud</i>	<i>7,16%</i>	<i>6,39%</i>	<i>9,21%</i>
<i>Promoción y asistencia social</i>	<i>2,16%</i>	<i>2,19%</i>	<i>4,30%</i>
<i>Seguridad social</i>	<i>17,49%</i>	<i>18,72%</i>	<i>18,61%</i>
<i>Educación y cultura</i>	<i>31,29%</i>	<i>27,07%</i>	<i>28,26%</i>
<i>Ciencia y técnica</i>	<i>0,07%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,05%</i>
<i>Trabajo</i>	<i>0,25%</i>	<i>0,12%</i>	<i>0,10%</i>
<i>Vivienda y urbanismo</i>	<i>0,90%</i>	<i>0,52%</i>	<i>0,53%</i>
<i>Agua potable y alcantarillado</i>	<i>0,56%</i>	<i>0,30%</i>	<i>0,98%</i>
<i>Otros servicios urbanos</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
Servicios económicos	3,54%	6,57%	6,56%
Deuda pública	3,08%	7,46%	2,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

3. De los recursos

La Provincia de Buenos Aires ha tenido modificaciones en la composición de sus recursos durante los últimos años. La tabla II resume la evolución de los ingresos corrientes en 2015, 2019 y 2021.

En la misma se puede observar que la Provincia tuvo unos ingresos prácticamente iguales en términos reales en 2019 respecto a 2015. Sin embargo, se dio una merma significativa en los recursos tributarios de origen provincial, los cuales fueron

prácticamente compensados por una mejoría en los tributos de origen nacional vinculados a la coparticipación y las transferencias corrientes.

Esta caída en los tributos provinciales fue del orden del 15,36% en términos reales, mientras que el incremento de los tributos coparticipados creció en un 12,16% y las transferencias corrientes recibidas fueron un 50,77% superiores.

El cambio en la composición de los ingresos generó que los tributos provinciales pasen a explicar en 2019 el 37,4%, cuando en 2015 este valor estaba en el 44,2% de los ingresos totales. Por otro lado, los tributos nacionales y transferencias pasaron de representar el 35,4% en 2015 a 42,1% en 2021. Recordemos que, en septiembre de 2020, el Gobierno Nacional a partir de la quita parcial de coparticipación secundaria a CABA (la cual tuvo un componente fuertemente discrecional asignado por el gobierno de Macri), mejoró los ingresos de la PBA para el fortalecimiento de los recursos destinados a seguridad.

Esta pérdida de autonomía fiscal sumada al incremento de la deuda puso en una situación de vulnerabilidad a la Provincia de Buenos Aires respecto a sus acreedores y al gobierno nacional.

Si bien estas proporciones previamente señaladas aún persisten en la actual administración, la paulatina recuperación en términos reales de la recaudación de impuestos provinciales, sobre todo en los Ingresos Brutos, dotará de mayor autonomía en el futuro a las arcas provinciales.

Para finalizar este apartado, es llamativa la discusión llevada adelante al final del año 2018 en donde la gestión de Vidal propuso incrementar el impuesto inmobiliario y como contrapartida reducir la alícuota de los ingresos brutos en múltiples actividades. Esta medida no fue llevada adelante en CABA, en donde los recursos propios no han perdido peso, todo lo contrario, en su participación en los ingresos totales.

Tabla II: Ingresos corrientes de la Provincia de Buenos Aires, años 2015, 2019 y 2021, en millones de pesos constantes de 2015.

Año	2015	2019	2021
Ingresos corrientes	268.712	268.997	293.607
Tributarios	196.347	187.532	212.484
Tributarios de Origen Nacional	77.569	87.002	101.860
Tributarios de Origen Provincial	118.778	100.530	110.623
Tributarios de Origen Provincial IIBB	87.372	71.621	80.745
Tributarios de Origen Provincial Inmobiliario	6.972	10.042	10.154
Tributarios de Origen Provincial Sellos	9.330	8.248	9.357
Tributarios de Origen Provincial Automotores	8.339	7.942	8.148
Tributarios de Origen Provincial Otros Recursos	6.765	2.678	2.219
Tributarios			
Contribuciones a la Seguridad Social	48.286	42.736	42.836
No Tributarios	3.523	6.933	2.127
No Tributarios Regalías	-	-	-
No Tributarios Regalías Petróleo	-	-	-
No Tributarios Regalías Gas	-	-	-
No Tributarios Otros	3.523	6.933	2.127
Venta de Bienes y Servicios e ingresos de operación	2.946	550	645
Rentas de la Propiedad	167	4.943	2.211
Transferencias Corrientes	17.444	26.302	33.304

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

4. Endeudarse o desendeudarse, esa es la cuestión

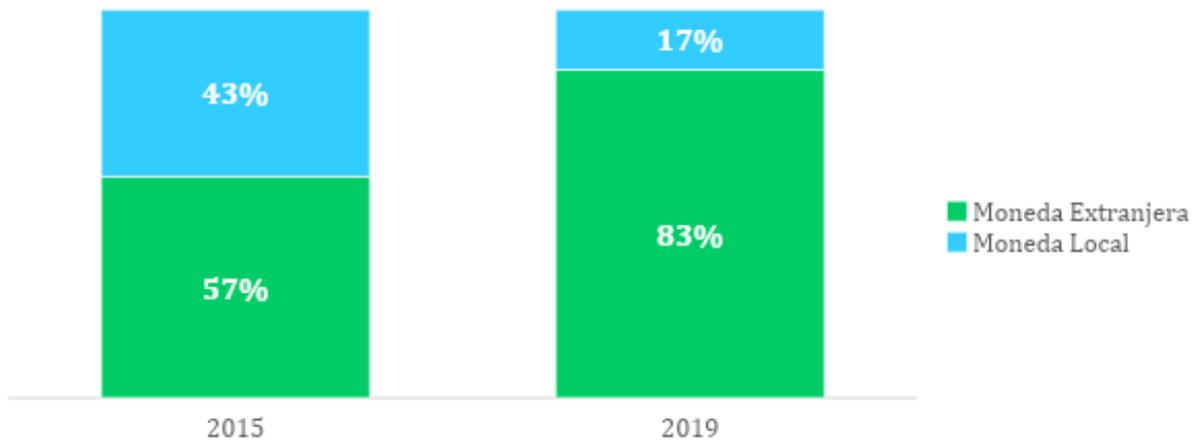
Claramente, para la gestión de Vidal, el lema era endeudarse, en línea con la política de endeudamiento llevada a cabo en varias provincias como a nivel nacional por el partido de Cambiemos.

Entre 2016 y 2017, se produjo un proceso de endeudamiento masivo en moneda extranjera en catorce provincias, entre las que se encontraba PBA. Así, durante los primeros dos años del gobierno de María Eugenia Vidal, PBA realizó emisiones en el mercado de capitales por más de USD5.000 millones mientras que, durante los diez años previos, las emisiones habían sido por USD3.500 millones aproximadamente. Además, es

importante destacar que dichas emisiones fueron principalmente en moneda y bajo legislación extranjera, modificando la composición del stock de deuda de la provincia, con el riesgo que ello implica.

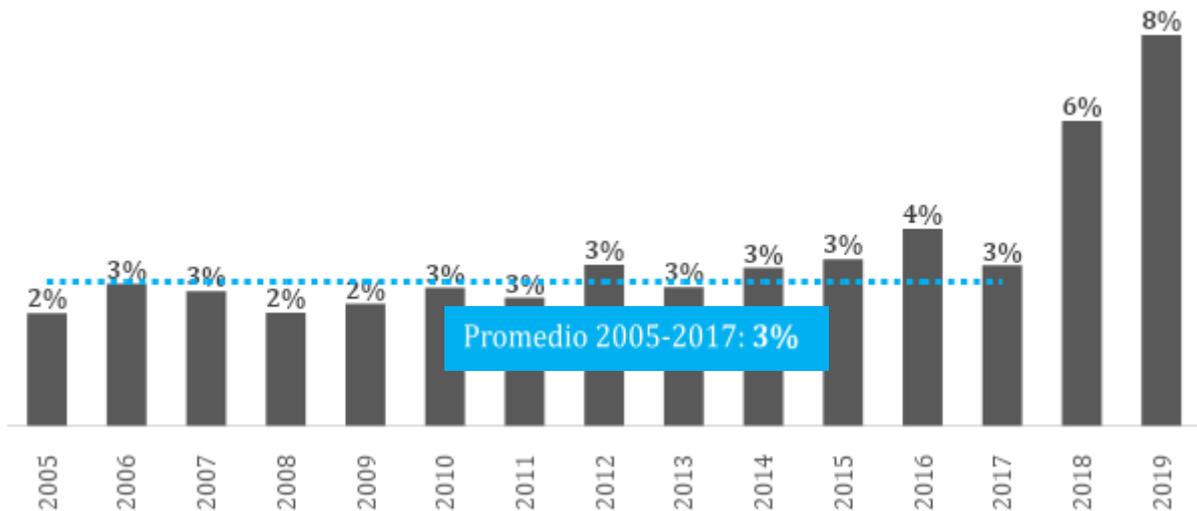
De esta forma, al cierre del 2019, PBA poseía más de la mitad del stock total de títulos públicos en moneda extranjera provincial.

Gráfico I: Stock de deuda por moneda



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Durante el periodo 2005-2017, el peso de los intereses sobre los ingresos totales se mantuvo, en promedio, en torno al 3%. Como consecuencia de la emisión de bonos en moneda y bajo legislación extranjera llevadas a cabo entre 2016 y 2017, en 2018, la carga de los intereses sobre los ingresos de la provincia más que se duplicaron, alcanzando en 2019, el máximo valor de los últimos 15 años.

Gráfico II: Intereses de deuda como % de ingresos totales

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y al Ministerio del Interior.

En diciembre de 2019, con la asunción de Axel Kicillof y, en línea con el proceso de reestructuración de deuda nacional, Buenos Aires inició el proceso de diálogo con sus acreedores privados externos y, en febrero de 2020, anunció el inicio del proceso de reestructuración.

La provincia poseía once bonos en moneda extranjera y bajo legislación extranjera elegibles para ser reestructurados. Los mismos explicaban el 72% de la deuda total.

Luego de una extensa negociación con sus acreedores, la provincia logró, finalmente, la reestructuración de su deuda en agosto de 2021 reemplazando los bonos originales por seis nuevos bonos.

Con el acuerdo se logró un alivio financiero para el periodo 2020-2024 de USD4.500 millones aproximadamente, siendo el mayor de todas las reestructuraciones provinciales llevadas a cabo entre 2020 y 2021. Asimismo, el inicio de las amortizaciones se postergó hasta el 2024 y se extendieron en 10 años los vencimientos de los bonos. Por último, hubo una disminución del cupón promedio, de 7,5% a 5,7%.

5. ¿Y si hablamos de resultados?

De lo analizado en las anteriores secciones se desprende el resultado financiero, un tema que en los últimos años ha tenido cada vez mayor relevancia a la hora de evaluar el desempeño de un gobierno.

Analizar este aspecto desprovisto de una visión global del contexto en el que se desempeñan los gobiernos es un error en el que se puede caer con facilidad. Por otra parte, para llegar al equilibrio fiscal se pueden tomar múltiples vías, como por ejemplo mejorar los ingresos, reducir los gastos o alguna combinación de ambas.

Como se puede observar en el gráfico III, los años previos al gobierno de Vidal tuvieron una dinámica volátil en este aspecto, sobre todo en el periodo 2009-2012. Es importante recordar que la crisis internacional de las hipotecas subprime tuvo efectos recesivos en nuestro país a partir del año 2009, lo cual obligó al estado en todos sus niveles a adoptar una política de gasto fiscal expansiva para contrarrestar dichas consecuencias.

Los años 2013 y 2014 tuvieron prácticamente un resultado financiero equilibrado el cual volvió a dispararse en términos negativos en el 2015. La asunción de Vidal a finales de dicho año, planteaba entre varios ejes, el saneamiento del estado provincial, amparado en una plataforma política a nivel nacional que pugnaba por esta reforma.

Sin embargo, los resultados fueron magros. De hecho, el año 2016 tuvo una peor performance que el año previo, profundizando una situación que en los papeles se venía a resolver.

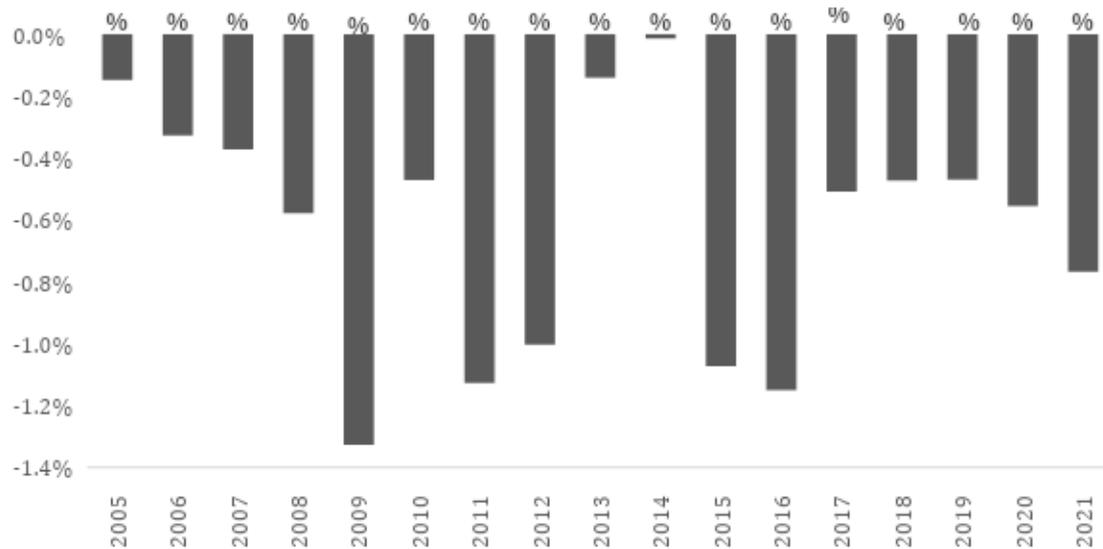
Durante el trienio 2017-2019 se observa una mejoría respecto a 2015 y 2016, pero ¿a qué costo? El resultado financiero pasó de un -1,07% en 2015 a un -0,47% en 2019. Es decir, se reduce en 0,6 p.p. Sin embargo, también se redujo el ratio de obra pública respecto a gastos totales, pasando de 2,9% en 2015 a 1,9% en 2019. También cayó la relación entre el gasto en personal y asignaciones sociales respecto al gasto total, desde un 83% en 2015 a un 73% en 2019.

Por último, ya se mencionó previamente que bajó la proporción de recursos de origen provincial, exponiendo a la Provincia a depender en mayor medida de los aportes nacionales.

En definitiva, se redujo levemente el déficit financiero a partir de un mix basado en perder autonomía fiscal y ajustar en obra pública y asignaciones sociales. A esto se le suma la recesiva y compleja situación económica que se vivió durante los años 2018 y 2019.

La situación durante el gobierno de Kicillof no mejora debido al importante gasto que se debió realizar durante los años 2020 y 2021 producto de la crisis sanitaria y económica desatada a partir de la pandemia del covid-19.

Gráfico III: Resultado financiero como % del PBG



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y al Ministerio del Interior

6. Presupuesto 2023

Para el presupuesto de 2023, se espera un incremento de los recursos corrientes en términos reales con respecto al presupuesto sancionado el año anterior mayor al aumento de los gastos corrientes.

Dentro de los primeros, se observa una mejora de todas las partidas, pero radica principalmente en los ingresos recibidos por coparticipación y por recursos tributarios provinciales.

En cuanto al gasto corriente, el incremento se explica principalmente por el gasto de transferencias a los municipios, seguido por el gasto en personal.

En cuanto a las partidas de capital, se espera una caída de los ingresos y un incremento en los gastos, en parte explicado por el gasto en obra pública. Sin embargo, el primero explica sólo un 1% de los ingresos totales mientras que, el segundo, un 8% de la totalidad de los gastos.

Como se mencionó anteriormente, inicialmente se observaba una caída en el gasto en los servicios de seguridad desde el último año de gestión de Daniel Scioli. Analizando el gasto por jurisdicción para el año 2023, se espera una recuperación de dicha partida.

Lo mismo sucede con el gasto en educación, el cual representa una de las principales partidas presupuestarias. Observado el gasto por jurisdicción, el gasto en la Dirección General de Cultura y Educación se redujo en 4 p.p. entre 2015 y 2019. Sin embargo, la actual gestión incrementó el gasto en dicha partida, manteniéndolo para 2023 en torno al 26,5%.

En cuanto al Ministerio de Salud, la misma mantiene la misma participación que el año previo, mostrando un incremento en los últimos dos años respecto a periodos anteriores reflejando, de esta forma, la importancia que se le da al sistema sanitario bajo las diferentes gestiones.

Respecto a los servicios de deuda pública, gracias a la reestructuración de deuda llevada a cabo en 2021 por Kicillof, el gasto se reduce a la mitad para 2023 respecto al último año del gobierno de Vidal.

7. Reflexiones finales

Tal como se mencionó anteriormente, la provincia de Buenos Aires es considerada como la jurisdicción central de nuestro país por ser la de mayor densidad poblacional, por la dimensión de su territorio y por su actividad económica. Ello implica que su desempeño político, económico y social tenga importantes efectos en el resto del país, asignándole un rol de referencia.

Con la asunción de María Eugenia Vidal se interrumpió un ciclo de siete mandatos consecutivos en manos del peronismo, recuperándolo con la elección de Axel Kicillof en diciembre de 2019.

En los servicios sociales se manifiestan claras diferencias entre los gobiernos de signo peronista y el de la Coalición Cambiemos. Mientras que este último se caracterizó por un importante ajuste en las áreas sociales, durante el gobierno de Kicillof se observa una importante mejora del gasto en salud y en la promoción y asistencia social y, asimismo,



una recuperación de la inversión en educación, aunque sin llegar a los niveles del 2015, recordando el contexto de crisis económica y sanitaria en el cual le tocó gobernar.

El feroz proceso de endeudamiento en moneda extranjera producido en varias provincias entre 2016 y 2017 también marcó un hito de la gestión de Cambiemos. Así, al cierre del 2019, PBA poseía más de la mitad del stock total de títulos públicos en moneda extranjera provincial.

En agosto de 2021, Axel Kicillof logró una de las reestructuraciones provinciales más importantes, alcanzando un alivio financiero para el periodo 2020-2024 de USD4.500 millones aproximadamente.

Por otro lado, se produjo un cambio en la composición de los ingresos, reduciéndose los de origen provincial durante el gobierno de Vidal e incrementándose los tributos nacionales y transferencias.

Esta pérdida de autonomía fiscal sumada al incremento de la deuda puso en una situación de vulnerabilidad a la Provincia de Buenos Aires respecto a sus acreedores y al gobierno nacional.

Si bien estas proporciones previamente señaladas aún persisten en la actual administración, la paulatina recuperación en términos reales de la recaudación de impuestos provinciales, sobre todo en los Ingresos Brutos, dotará de mayor autonomía en el futuro a las arcas provinciales.

Por otro lado, el gobierno de Vidal logró reducir el déficit financiero para los dos últimos años de su periodo electoral, pero a partir de un mix basado en perder autonomía fiscal y ajustar en obra pública y asignaciones sociales. A esto se le suma la recesiva y compleja situación económica que se vivió durante los años 2018 y 2019.

La situación durante el gobierno de Kicillof no mejora debido al importante gasto que se debió realizar durante los años 2020 y 2021 producto de la crisis sanitaria y económica desatada a partir de la pandemia del covid-19.

Sin embargo, el presupuesto para el año 2023 muestra una política clara de la actual gestión en pos de una mejora de los servicios sociales, principalmente, salud, promoción y asistencia social y educación.